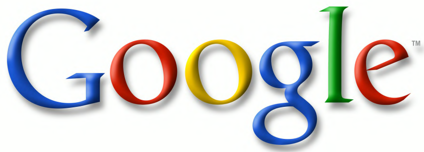
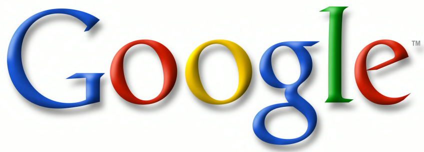
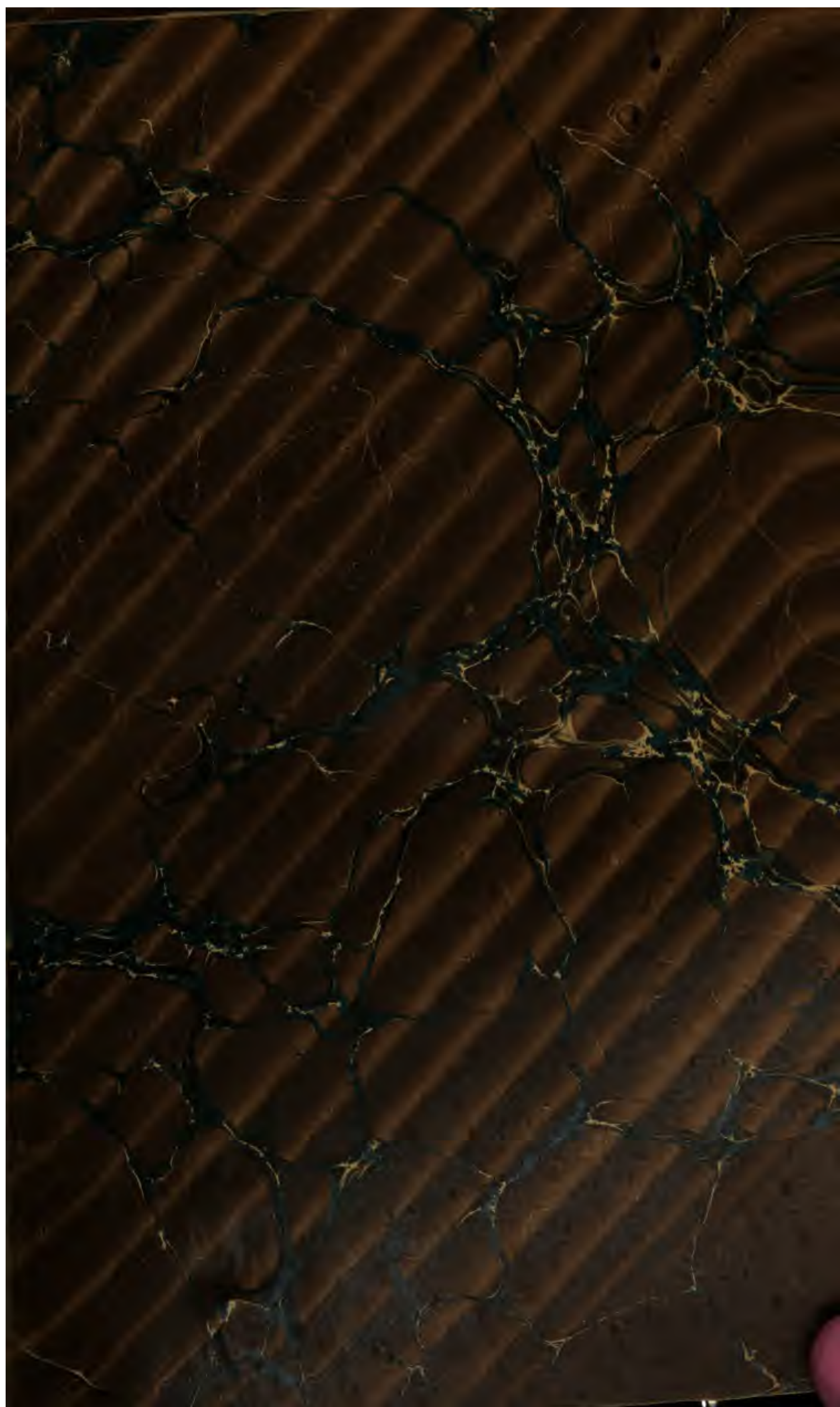








LES

FINANCES FRANÇAISES

DE 1870 A 1878

LES

FINANCES FRANÇAISES

DE 1870 A 1878

PARIS. — IMPRIMERIE ÉMILE MARTINET, RUE MIGNON, 2

LES

FINANCES FRANÇAISES

DE 1870 A 1878

PAR

MATHIEU-BODET, Pierre
ANCIEN MINISTRE DES FINANCES

TOME SECOND

PARIS
LIBRAIRIE HACHETTE ET Cie
79, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 79

1881

LES FINANCES FRANÇAISES DE 1870 A 1878

CHAPITRE XIV

FABRICATION MONÉTAIRE.
CONVENTIONS INTERNATIONALES ENTRE LA FRANCE, L'ITALIE, LA BELGIQUE, LA SUISSE ET LA GRÈCE.

Régime monétaire de la France. — Convention monétaire du 23 décembre 1865. — Conférence monétaire internationale de 1867. — Dépréciation de la valeur de l'argent. — Convention du 31 janvier 1874. — Limitation, pour l'année 1874, des émissions de pièces d'argent de 5 francs. — Maintien du double étalon. — Prorogation de la convention du 31 janvier 1874. — Fixation à 120 millions du maximum de la fabrication des pièces d'argent de 5 francs. — Loi du 5 août 1876. — Autorisation de suspendre par décret la fabrication des pièces de 5 francs. — Suspension provisoire de la fabrication des pièces d'argent de 5 francs. — Prorogation de la loi du 5 août 1876 jusqu'au 31 mars 1879. — Suspension indéfinie de la fabrication des pièces de 5 francs. — Réunion à Paris, en 1878, d'une conférence monétaire internationale. — Propositions soumises à la conférence par les délégués des Etats-Unis. — Projet de résolution. — Ce projet n'est pas adopté. — Convention du 5 novembre 1878 entre les cinq puissances de l'Union. — Types, titre, poids et diamètre des monnaies d'or. — Types, titre, poids et diamètre des monnaies d'argent. — Monnayage des pièces d'or et des pièces de 5 francs d'argent. — Limitation pour chaque État de l'émission des pièces divisionnaires. — La convention est obligatoire jusqu'en 1886. — Conventions relatives au retrait des monnaies divisionnaires italiennes. — Retrait par le gouvernement italien, des coupures de papiers inférieures à 5 francs. — Fabrication de la monnaie d'argent dans les cinq États, pendant l'année 1879. — Acte additionnel relatif au retrait des coupures divisionnaires du papier-monnaie italien. — Résultats de l'opération du retrait des monnaies divisionnaires italiennes, en France, en Belgique, en Suisse et en Grèce. — Nouvelle conférence monétaire internationale de 1881. — Objet de cette conférence. — Questions soumises à la conférence. — Ajournement.

Depuis 1871, plusieurs dispositions importantes ont été adoptées pour réglementer la fabrication des monnaies.

Régime monétaire de la France.

Le régime monétaire de la France est réglé par la loi du 7 germinal an XI. Les trois grands principes posés par cette loi sont : l'emploi simultané de la monnaie d'or et de la monnaie d'argent; c'est ce qu'on a nommé le double étalon; — un rapport fixe de 1 à 15 et 1/2 établi entre la valeur de l'or et celle de l'argent; — le titre des pièces d'or et des pièces d'argent fixé à 9/10es de fin et à 1/10e d'alliage.

Par suite de la nécessité de mettre obstacle à une exportation fort considérable des petites pièces d'appoint en argent, exportation en grande partie causée par l'affaiblissement du titre des monnaies d'argent dans les pays voisins de la France, on abaissa en 1864 le titre des pièces de 50 et de 20 centimes : la loi du 25 mai 1864 décida que celles en circulation seraient retirées et qu'il en serait fabriqué de nouvelles au titre de 835 millièmes de fin.

Convention monétaire du 23 décembre 1865.

L'année suivante, le 23 décembre 1865, une convention internationale [1] a été conclue entre les gouvernements de France, de Belgique, d'Italie et de Suisse.

Cette convention a établi une union monétaire entre les quatre puissances contractantes. Elle a adopté le titre de 835 millièmes pour les pièces de 1 et de 2 francs, comme pour celles de 50 et de 20 centimes; mais elle a maintenu le titre de 9/10es de fin pour les pièces de 5 francs en argent. Elle a réglé le poids, le titre, la tolérance de poids et de titre, et le diamètre de toutes les pièces d'or et d'argent.

Les pièces d'or et d'argent fabriquées dans chacun des États de l'Union sont admises sans distinction dans les caisses publiques des autres États, sous réserve d'exclure les pièces dont le poids aurait été réduit par le frai de 1/2 pour 100 pour l'or, et de 1 pour 100 pour l'argent, au-dessous des tolérances légales.

Les pièces d'appoint ont cours légal entre les particu-

1. Approuvée par la loi du 14 juillet 1866.

liers de l'État qui les a émises jusqu'à concurrence de 50 francs pour chaque payement.

Les caisses publiques de chaque État sont tenues d'accepter la monnaie divisionnaire fabriquée par les autres États jusqu'à concurrence de 100 francs pour chaque payement.

Les Etats de l'Union ne peuvent émettre de pièces d'argent de 2 francs, 1 franc, 50 centimes et 20 centimes que pour une valeur correspondante à 6 francs par habitant.

Le contingent respectif fut fixé :

Pour la France, à............	239 000 000 fr.
Pour la Belgique, à..........	32 000 000
Pour l'Italie, à..............	141 000 000
Pour la Suisse, à............	17 000 000

La convention de 1865 n'assujettit la fabrication et l'émission des pièces d'or et d'argent de 5 francs à aucune restriction.

Cette convention devait expirer le 1er janvier 1880.

Tous les autres États pouvaient être admis dans l'Union, en adoptant le même système monétaire.

La Grèce seule a adhéré à la convention.

Conférence monétaire internationale de 1867.

Une conférence internationale se réunit à Paris, en 1867, dans le but de préparer l'uniformité monétaire. Elle émit l'avis que l'or devait être la monnaie universelle de l'avenir. En se prononçant pour l'unité de l'étalon d'or, elle admit cependant que le double étalon pouvait être maintenu temporairement dans la législation des États habitués à ce régime, ou dans ceux qui ont été placés jusqu'à présent sous la loi de l'étalon d'argent.

Le traité d'union monétaire du 23 décembre 1865 n'a pas modifié le rapport fixé par la loi de l'an XI entre l'or et l'argent ; la relation légale entre ces deux métaux est restée 1 contre 15 1/2.

Dépréciation de la valeur de l'argent

Cependant l'argent a subi, depuis quelques années, une dépréciation considérable ; le rapport établi en l'an XI entre la valeur de l'or et la valeur de l'argent s'est sensi-

blement modifié : quinze grammes et demi d'argent ne valent plus un gramme d'or.

Cette dépréciation provient de trois causes principales : de la diminution considérable des envois de pièces d'argent dans l'Inde par l'Europe, et surtout par l'Angleterre; de l'augmentation énorme du rendement des mines argentifères; et de la démonétisation de l'argent en Allemagne, à la suite de la guerre de 1870. L'Allemagne, en effet, qui avait eu jusqu'alors un seul étalon, celui d'argent, a profité de l'occasion que lui offrait le payement de notre rançon de cinq milliards, pour renoncer à l'étalon d'argent et adopter l'unique étalon d'or. L'invasion de l'argent démonétisé de l'Allemagne dans les États voisins qui ont conservé l'étalon d'argent, venant s'ajouter aux autres causes de dépréciation de ce métal, a exercé une influence sérieuse sur sa valeur.

Convention du 31 janvier 1874.

Les nations unies par la convention de 1865 avaient évidemment des précautions à prendre à cet égard.

Elles firent, à la date du 31 janvier 1874, une nouvelle convention pour se garantir contre le dommage que la baisse de l'argent pourrait leur causer.

Quelques personnes auraient voulu que la France, à cette occasion, suivît l'exemple de l'Allemagne, et, se conformant au vœu de la conférence de 1867, abandonnât l'étalon d'argent pour ne conserver que l'étalon d'or. Nous ne voulons pas examiner ici la question délicate du double étalon ou de l'étalon unique d'or ou d'argent. Cette question exigerait de trop longs développements; nous dirons seulement que dans la circonstance particulière où nous nous trouvions, après le payement de l'indemnité allemande, et avec le cours forcé du billet de banque, la démonétisation de l'argent aurait été en fait absolument impossible[1].

Limitation pour l'année 1874 des émissions de pièces d'argent de 5 fr.

La convention de 1874 se borna à déterminer la somme que chaque État de l'Union pourrait émettre en pièces de

1. Il y a eu sur cette question une discussion intéressante devant l'Assemblée nationale dans la séance du 23 décembre 1873.

cinq francs pendant l'année 1874, et elle fixa ainsi qu'il suit le maximum de la fabrication :

Pour la France, 60 millions ;

Pour l'Italie, 40 millions[1] ;

Pour la Belgique, 12 millions;

Pour la Suisse, 8 millions.

La convention du 31 janvier 1874 fut approuvée par la loi du 18 juin 1874[2].

Maintien du double étalon.

La restriction de la fabrication de la monnaie d'argent, consentie par les quatre États contractants, n'impliquait pas l'abandon du principe du double étalon, et pour qu'elle ne fût pas considéréee comme un premier pas vers la démonétisation de l'argent, le rapporteur de la commission parlementaire fit ressortir la cause exceptionnelle et temporaire de cette convention. « La mesure prise par la Prusse ne rentre pas, dit-il, dans l'ordre des fluctuations commerciales ordinaires. Au moment où cet État a annoncé son intention de démonétiser l'argent, il possédait pour les besoins de sa circulation un stock évalué par les uns à 1500 millions, par d'autres à 800 millions seulement, mais, en tout cas, extrêmement considérable, qui aurait pu, d'un moment à l'autre, faire irruption sur notre marché et y aurait causé une vive perturbation. A un incident irrégulier, accidentel, on oppose une mesure passagère et exceptionnelle comme la mesure qui l'a provoquée, et qui, suivant la déclaration de nos commissaires à la conférence, loin de porter atteinte à notre régime monétaire, ni d'indiquer une tendance vers un changement de ce genre, a pour objet, au contraire, de maintenir ce régime intact, en n'en laissant pas dénaturer les conditions normales. »

Prorogation de la convention du 31 janvier 1874.

Une autre conférence monétaire se tint au mois de

1. En dehors de ce contingent, l'Italie était autorisée à laisser fabriquer pendant l'année 1874, pour le fonds de réserve de la banque nationale d'Italie, une somme de 20 millions de francs en pièces d'argent de 5 francs.

2. Projet de loi du 21 mars 1874. Rapport de M. Teisserenc de Bort, du 6 juin. *Journal officiel* des 1er mai, 19 et 30 juin 1874.

janvier 1875, et les représentants de la France, de la Belgique, de l'Italie et de la Suisse, signèrent le 5 février une déclaration, approuvée par un décret du 26 avril, qui prorogea pour l'année 1875, la convention du 31 janvier 1874.

Fixation à à 120 000 000 de francs le maximum de la fabrication des pièces d'argent de 5 francs.

L'année suivante, une nouvelle déclaration des délégués des cinq puissances de l'Union, y compris le délégué de la Grèce, en date du 3 février 1876[1], fixa à 120 000 000 de fr. le maximum de la fabrication des pièces d'argent de 5 francs, réparti de la manière suivante :

Pour la France, 54 000 000 de francs;
Pour l'Italie, 36 000 000 de francs;
Pour la Belgique, 10 800 000 francs;
Pour la Suisse, 7 200 000 francs;
Pour la Grèce, 3 600 000 francs[2].

Les pouvoirs publics ne se dissimulaient pas la gravité des causes de la dépréciation persistante du métal argent.

Loi du 5 août 1876. Autorisation de suspendre par décret la fabrication des pièces de 5 francs.

La loi du 5 août 1876[3] autorisa le gouvernement à limiter ou à suspendre par décret, jusqu'au 31 janvier 1878, la fabrication des pièces d'argent de 5 francs pour le compte des particuliers.

Un membre du Sénat, partisan de la suppression de l'étalon d'argent, l'honorable M. de Parieu, avait demandé qu'on allât plus loin et qu'on substituât à la proposition du gouvernement une autre disposition portant qu'il ne serait plus délivré de bons de monnaie pour la fabrication de l'argent à 9/10es de fin.

Mais le Sénat et la Chambre des députés, sans s'engager dans la discussion de la question du monométalisme et du bimétalisme qui, du reste, ne leur était pas soumise

1. Approuvée par un décret du 24 février.

2. La Grèce était autorisée à fabriquer et à mettre en circulation, en outre, une somme de 8 400 000 francs en pièces d'argent de 5 francs pour faciliter le retrait de diverses monnaies qu'elle avait en circulation.

3. Présentation au Sénat le 21 mars 1876. Rapport de M. Rouland, du 7 juin. — Présentation à la Chambre des députés le 29 juin. Rapport de M. Dutilleul, du 25 juillet. *Journal officiel* des 15 avril, 14, 15 et 16 juin, 9 juillet, 3 et 14 avril 1876.

par le projet de loi, pensèrent que la mesure recommandée par M. de Parieu ne devait pas être admise, attendu qu'une interdiction de fabriquer de la monnaie d'argent serait un préjugé considérable contre le système actuel.

Suspension provisoire de la fabrication des pièces d'argent de 5 francs.

Aussitôt après l'adoption de la loi de 1876, un décret du 6 août décida que l'admission des lingots destinés à la fabrication des pièces d'argent de 5 francs, pour le compte des particuliers, était suspendue aux bureaux de change des monnaies de Paris et de Bordeaux.

Prorogation de la loi du 5 août 1876 jusqu'au 31 mars 1879.

La loi du 31 janvier 1878[1] prorogea jusqu'au 31 mars 1879 l'application de celle du 5 août 1876. « La situation qui a motivé la loi de 1876, disait le rapporteur de la commission du Sénat, subsiste encore aujourd'hui : le marché de l'argent est loin d'avoir retrouvé sa stabilité, et les circonstances exceptionnelles auxquelles était attribuée la baisse considérable de sa valeur commerciale n'ont pas entièrement disparu. En conséquence, le gouvernement croit devoir persister dans l'attitude expectante et réservée que la loi du 5 août 1876 lui a permis de conserver. »

Suspension indéfinie de la fabrication des pièces de 5 francs.

Un décret rendu le jour même de la promulgation de la loi du 31 janvier 1878 a suspendu, jusqu'à nouvelle décision, la fabrication des pièces de 5 francs en argent pour le compte des particuliers.

Pendant qu'en France les pouvoirs publics réglaient ainsi la question monétaire, en Amérique, le congrès des États-Unis décidait, par une loi du 28 février 1878, que le rapport de valeur entre la monnaie d'or et la monnaie d'argent serait de 1 à 15,98.

Depuis longtemps il se préoccupait de la baisse du prix de l'argent. Une commission spéciale, chargée de s'enquérir des causes des changements survenus dans la valeur

1. Projet de loi du 12 janvier 1878. Rapport, au Sénat, par M. Joseph Garnier, du 24 janvier. Rapport, à la Chambre des députés, par M. Tirard, du 31 janvier. *Journal officiel* des 21, 24 et 29 janvier, 1, 4 et 9 février 1878.

relative de ces deux métaux, avait déclaré que la baisse de l'argent, par rapport à l'or, n'avait pas été déterminée par des faits naturels, mais seulement par des actes législatifs, et que, pour y porter remède, il fallait établir, par une convention internationale, une proportion uniforme entre les pièces d'or et les pièces d'argent.

Le congrès chargea le président de l'Union de chercher à réunir une conférence internationale, dans le but de faire adopter un rapport fixe entre la valeur légale des deux métaux, et de généraliser le système bimétallique.

Réunion à Paris, en 1878, d'une conférence monétaire internationale.

Le gouvernement américain provoqua effectivement une entente entre les puissances.

La conférence monétaire se réunit à Paris au mois d'août 1878. Tous les États européens, à l'exception de l'Allemagne, s'y firent représenter par des délégués.

Propositions soumises à la conférence par les délégués des Etats-Unis.

Les délégués américains demandèrent à la réunion de se prononcer sur les deux propositions suivantes :

1° La conférence est d'avis qu'il n'est pas désirable que le métal argent soit exclu du libre monnayage en Europe et aux États-Unis. Elle croit, au contraire, désirable que le libre monnayage de l'argent et son emploi comme monnaie légale ayant force libératoire illimitée soient maintenus dans les pays où ils existent et, autant que cela pourra se faire, rétablis dans ceux où ils ont cessé d'exister.

2° L'emploi simultané de l'or et de l'argent comme monnaie légale ayant cours illimité peut être assuré sans inconvénient : 1° en les mettant sur un pied d'égalité au moyen d'un rapport à fixer par entente internationale; 2° en adoptant pour chaque métal, d'après le rapport fixé, des conditions égales de frappe, sans qu'il soit fait entre eux aucune distinction.

Projet de résolution.

Après une discussion approfondie, les délégués français et les délégués anglais proposèrent un projet de résolution conçu en ces termes :

« Les délégués des États européens représentés à la conférence expriment leurs remerciements au gouvernement

des États-Unis d'Amérique pour avoir provoqué un échange international d'opinions sur l'importante question monétaire.

» Après avoir mûrement considéré les propositions des délégués des États-Unis, ils ont reconnu :

» 1° Qu'il est nécessaire de maintenir dans le monde le rôle monétaire de l'argent aussi bien que celui de l'or, mais que le choix entre l'emploi de l'un ou de l'autre de ces deux métaux, ou l'emploi simultané des deux, doit avoir lieu suivant la situation spéciale de chaque État ou groupe d'États;

» 2° Que la question de la limitation du monnayage de l'argent doit également être laissée à la libre décision de chaque État ou groupe d'États, suivant les conditions particulières où ils peuvent se trouver, par la raison que les perturbations qui se sont produites, dans ces dernières années, sur le marché de l'argent, ont diversement affecté la situation monétaire des différents pays ;

» 3° Qu'en présence des divergences d'opinions qui se sont manifestées, et de l'impossibilité où se trouvent même les États ayant le double étalon de prendre un engagement relatif à la frappe illimitée de l'argent, il n'y a pas lieu de discuter la question d'un rapport international de valeur à établir entre les deux métaux. »

Ce projet de résolution, repoussé par les délégués italiens et accepté sous réserve seulement par les délégués des autres nations, ne fut l'objet d'aucune décision définitive. **Ce projet n'est pas adopté.**

La réunion internationale de 1878 n'aboutit donc à aucun accord.

La discussion montra cependant qu'il s'était opéré dans les esprits un nouveau courant d'idées.

La conférence internationale de 1867 s'était prononcée en faveur de l'uniformité monétaire et pour l'étalon d'or; celle de 1878, au contraire, était plutôt favorable au double étalon d'or et d'argent.

Les quatre puissances signataires de la convention monétaire du 23 décembre 1865, et la Grèce qui y avait adhéré ultérieurement, délibérèrent ensuite entre elles sur les obligations qui les liaient en vertu des contrats antérieurs.

Convention du 5 novembre 1878 entre les cinq puissances de l'Union.

Elles arrêtèrent une nouvelle convention à la date du 5 novembre 1878, en vertu de laquelle la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie et la Suisse s'engagèrent à demeurer constituées à l'état d'Union, pour ce qui regarde le titre, le poids, le diamètre et le cours de leurs espèces monnayées d'or et d'argent.

Types des monnaies d'or

Les types des monnaies d'or, frappées à l'empreinte des cinq puissances, sont ceux des pièces de 100 francs, de 50 francs, de 20 francs, de 10 francs et de 5 francs, déterminés quant au titre, au poids, à la tolérance et au diamètre, ainsi qu'il suit :

Titre, poids et diamètre des monnaies d'or.

Titre, 900 millièmes; tolérance du titre, 1 millième.

Poids de la pièce de	100 fr.................	32gr 258.06
—	50	16 129.03
—	20	6 451.61
—	10	3 225.80
—	5	1 612.90

Tolérance du poids, 1 millième, tant en dehors qu'en dedans, pour les pièces de 100 et de 50 francs; 2 millièmes pour les pièces de 20 et de 10 francs; 3 millièmes pour les pièces de 5 francs.

Diamètre des cinq pièces ci-dessus indiquées : 35, 28, 21, 19 et 17 millimètres.

Chaque État admet dans ses caisses publiques les pièces d'or, sans distinction d'origine, fabriquées dans les conditions qui précèdent. Il a toutefois le droit d'exclure les pièces dont le poids aurait été réduit par le frai de 1/2 pour 100 au-dessous des tolérances indiquées plus haut, ou dont les empreintes auraient disparu.

Types, titre, poids et diamètre des monnaies d'argent.

Le type des pièces d'argent de 5 francs frappées à l'empreinte des cinq puissances est déterminé quant au

titre, au poids, à la tolérance et au diamètre ainsi qu'il suit :

Titre, 900 millièmes; tolérance du titre tant en dehors qu'en dedans, 2 millièmes;

Poids, 25 grammes; tolérance du poids tant en dehors qu'en dedans, 3 millièmes;

Diamètre, 37 millimètres.

Ces pièces seront reçues dans les caisses publiques des cinq États, avec réserve d'exclusion pour celles dont le poids aurait été réduit par le frai de 1 pour 100 au-dessous de la tolérance indiquée, ou dont les empreintes auraient disparu.

Les États contractants se sont engagés à ne fabriquer des pièces d'argent de 2 francs, 1 franc, 50 centimes et 20 centimes que dans les conditions de titre, de poids, de tolérance et de diamètre déterminées ci-après :

Les pièces divisionnaires sont au titre de 835 millièmes, avec tolérance du titre, tant en dehors qu'en dedans, de 3 millièmes; le poids est fixé à 10 grammes, 5 grammes, $2^{gr},50$ et 1 gramme; la tolérance du poids est, pour les pièces de 2 francs et de 1 franc, de 5 millièmes; pour les pièces de 50 centimes, de 7 millièmes; et pour les pièces de 20 centimes, de 10 millièmes; le diamètre est de 27, 23, 18 et 16 millimètres.

Elles seront refondues par les gouvernements qui les auront émises lorsqu'elles seront réduites par le frai de 5 pour 100 au-dessous des tolérances admises, ou lorsqu'elles auront perdu leurs empreintes.

Elles ont cours légal entre les particuliers de l'État qui les ont émises, jusqu'à concurrence de 50 francs pour chaque payement. L'Etat qui les a mises en circulation les reçoit de ses nationaux sans limitation de quantité.

Les caisses publiques de chacun des cinq Etats acceptent les monnaies d'argent fabriquées par les autres Etats contractants, jusqu'à concurrence de 100 francs pour chaque payement.

Chaque gouvernement est tenu de reprendre des particuliers ou des caisses publiques des autres Etats les monnaies d'appoint en argent qu'il a émises, et à les échanger contre une égale valeur de monnaie courante en pièces d'or ou d'argent, à la condition que la somme présentée à l'échange ne soit pas inférieure à 100 francs. Cette dernière stipulation sera obligatoire pendant une année après l'expiration de la convention.

Monnayage des pièces d'or et des pièces d'argent de 5 francs.

Le monnayage des pièces d'or, à l'exception de celui des pièces d'or de 5 francs suspendu par la convention, est libre pour chacun des cinq États. Le monnayage des pièces de 5 francs d'argent a été provisoirement interdit, et ne pourra être repris qu'à la suite d'un accord unanime.

Limitation pour chaque Etat, de l'émission des pièces divisionnaires.

Les Etats contractants ne peuvent émettre des pièces d'argent de 2 francs, 1 franc, 50 centimes et 20 centimes que pour une valeur correspondant à 6 francs par habitant.

Le chiffre est fixé :

Pour la Belgique, à..................	33000000 fr.
Pour la France et l'Algérie, à...........	240000000
Pour la Grèce, à......................	10000000
Pour l'Italie, à.........................	170000000
Pour la Suisse, à......................	18000000

y compris les quantités déjà émises jusqu'à ce jour par chaque Etat.

Le millésime de fabrication doit être inscrit en conformité rigoureuse avec la date du monnayage, sur les pièces d'or et d'argent frappées dans les Etats concordataires.

Les cinq gouvernements se communiquent annuellement la quotité de leurs émissions d'or et d'argent, ainsi que toutes les dispositions et tous les documents administratifs relatifs aux monnaies. Ils se donnent également avis des faits qui intéressent la circulation réciproque de leurs espèces d'or et d'argent, et spécialement de tout ce qui parviendrait à leur connaissance au sujet de la contrefaçon ou de l'altération de leurs monnaies dans les pays faisant partie ou non de l'Union, des poursuites exercées et des

répressions obtenues. Ils doivent se concerter sur les mesures à prendre en commun pour prévenir les contrefaçons et les altérations, pour les réprimer partout où elles se produiraient et en empêcher le renouvellement. Ils doivent, en outre, mettre obstacle à la circulation des monnaies contrefaites ou altérées.

Les demandes d'accession à l'Union monétaire par les autres Etats ne peuvent être accueillies que du consentement unanime des contractants.

La convention est obligatoire jusqu'en 1886.

La convention du 5 novembre 1878, exécutoire à partir du 1er janvier 1880, doit rester en vigueur jusqu'en 1886. Si, un an avant ce terme, elle n'a pas été dénoncée, elle sera prorogée de plein droit, d'année en année, par voie de tacite reconduction, et demeurera obligatoire jusqu'à l'expiration d'une année après dénonciation.

Conventions relatives au retrait des monnaies divisionnaires italiennes.

Pour faciliter au gouvernement italien la suppression de ses coupures divisionnaires de papier inférieures à 5 francs, les autres Etats contractants se sont engagés à retirer de leur circulation et à cesser de recevoir dans leurs caisses publiques les monnaies italiennes d'appoint en argent. Ces monnaies seront admises de nouveau dans les caisses publiques des autres Etats concordataires, dès que le régime du cours forcé du papier-monnaie aura été supprimé en Italie.

Un arrangement est intervenu, le même jour, entre les cinq Etats, par lequel il a été convenu que le retrait des monnaies italiennes de 20 centimes, 50 centimes, 1 franc et 2 francs existantes en Belgique, en France, en Grèce et en Suisse serait achevé le 21 décembre 1879, et que les pièces retirées de la circulation seraient remises dans le mois de la clôture du retrait au gouvernement français, chargé de les centraliser pour les transmettre au gouvernement italien, et de les rembourser avec les frais, aux gouvernements des trois Etats. Le compte des pièces retirées de la circulation devait être arrêtée entre la France

et l'Italie au 31 janvier 1880. Les gouvernements français et italien ayant évalué le montant des pièces divisionnaires italiennes répandues dans les quatre États à la somme de 100 millions, dont 13 millions en Belgique, en Grèce et en Suisse, et 87 millions en France, le compte devait comprendre d'abord le montant des pièces reçues, jusqu'à concurrence de ces sommes au maximum, et séparément, l'excédent, s'il y avait lieu.

Il était convenu que ladite somme de 100 millions et l'excédent éventuel prévu seraient portés au débit du gouvernement italien, en compte courant avec les intérêts réglés au taux de 3 °/o l'an, payables en numéraire, à partir du jour où les pièces retirées auront cessé d'avoir cours dans les quatre États.

Le gouvernement français s'est obligé, envers le gouvernement italien, à transmettre les pièces centralisées dans les localités qui lui seront désignées sur la frontière française ou à Civita-Vecchia.

Les frais de toute nature, y compris les frais de transport à la frontière, doivent être remboursés, en 1881, par le gouvernement italien. Ils ne peuvent, en aucun cas, dépasser la somme de 250 000 francs.

Le remboursement par le gouvernement italien doit avoir lieu à Paris en or, ou en pièces de 5 francs d'argent, ou en traites sur Paris, ou en bons du Trésor italien, payables à Paris. Le remboursement sera effectué au comptant pour 30 millions et pour le surplus en trois termes égaux, aux échéances de 1881, 1882, 1883.

Retrait par le gouvernement italien des coupures de papier inférieures à 5 francs.

Le gouvernement italien s'est engagé à retirer de la circulation et à détruire au plus tard dans les six mois après la remise de la totalité des pièces divisionnaires, toutes ses coupures de papier inférieures à 5 francs. Il s'est engagé, en outre, à ne point en émettre de nouvelles.

Fabrication de la monnaie d'argent dans les cinq Etats pendant l'année 1879.

Par une déclaration du même jour, 5 novembre 1878, la Belgique, la France, la Grèce et la Suisse se sont en-

gagées, pour l'année 1879, à ne pas fabriquer des pièces d'argent de 5 francs.

L'Italie a été exceptionnellement autorisée à frapper, dans le cours de cette même année, une somme de 20 millions en pièces d'argent de 5 francs.

Les gouvernements concordataires se sont interdit, pendant la même période, de délivrer des bons de monnaie d'argent.

Cette déclaration a été approuvée par la loi du 24 décembre 1878[1].

Acte additionnel relatif au retrait des coupures divisionnaires du papier-monnaie italien.

L'arrangement relatif au retrait des coupures divisionnaires du papier-monnaie italien a donné lieu à un acte additionnel en date du 20 juin 1879.

Les États de l'Union monétaire voulant laisser à l'Italie la faculté d'ajourner à l'époque qu'elle jugerait convenable la suppression de ses coupures, sont convenus que les pièces divisionnaires d'argent provenant de la Belgique, de la Grèce et de la Suisse seraient transportées à la frontière italienne ou à Civita-Vecchia, dans les quinze premiers jours du mois de janvier 1880; que le solde des pièces retirées d'après le compte arrêté entre la France et l'Italie serait transmis dans les six premiers mois de la même année 1880, et que le remboursement des sommes dues à la France aurait lieu en valeurs spécifiées à l'acte du 5 novembre 1878, aux époques et dans les proportions suivantes:

1° Dans les quinze premiers jours du mois de janvier 1880, 13 millions;

2° En 1880, 17 millions;

3° Dans le courant de chacune des années 1881, 1882 et 1883, le tiers de la somme représentant le solde.

Si l'Italie manifestait le désir d'ajourner la réception des pièces autres que les 13 millions provenant de la Belgique,

1. Projet de loi du 14 novembre 1878. Rapport de M. Guyot, à la Chambre des députés, du 3 décembre. Rapport de M. Foucher de Careil, au Sénat, du 16 décembre. *Journal officiel* des 9, 17, 29 décembre 1878 et 13 janvier 1879.

de la Grèce et de la Suisse, le gouvernement français, sur l'avis à lui donné avant le 31 décembre 1879, s'engageait à les garder en totalité ou en partie, pour les tenir, à toute époque, à la disposition du gouvernement italien, jusqu'aux échéances fixées pour le remboursement; et ce, moyennant un intérêt maximum de 1 et 1/2 pour 100, payable en numéraire, à partir du 1er janvier 1880, jusqu'au jour de la livraison des pièces.

L'acte additionnel était destiné à remplacer l'arrangement du 5 novembre 1878, dans le cas où l'Italie en réclamerait l'application.

Le gouvernement italien a opté pour l'acte additionnel du 20 juin 1879.

Résultats de l'opération du retrait des monnaies divisionnaires italiennes en France, en Belgique, en Suisse et en Grèce.

Le retrait des monnaies divisionnaires italiennes a été effectué conformément aux conventions. Une note émanée de la direction du mouvement général des fonds, insérée dans le numéro du mois de juin 1880 du *Bulletin de statistique et de législation comparée*, fait connaître le résultat de cette opération.

Les nouvelles monnaies divisionnaires frappées en Italie, de 1862 à 1868, s'élèvent à une somme de 156 millions de francs, savoir :

Pièces de 2 fr....................	30 000 000 fr.
— 1 fr....................	68 000 000
— 50 c....................	51 000 000
— 20 c....................	7 000 000
Total........	156 000 000 fr

Dans la convention du 5 novembre 1878, les gouvernements français et italien avaient évalué, on s'en souvient, le montant des pièces divisionnaires italiennes existant dans les quatre États de l'Union autres que l'Italie, à une somme de 100 millions, dont 13 millions en Belgique, en Grèce et en Suisse, et 87 millions en France.

Les monnaies retirées ne représentent pas des sommes aussi considérables. Au lieu de 13 millions pour la Belgique,

la Suisse et la Grèce, le retrait n'a produit qu'une somme de 8 358 654 francs. La Belgique a remis 6 501 413 francs, la Suisse 1 557 241 francs, et la Grèce, néant.

Les retraits effectués en France, en Algérie et dans nos colonies, s'élèvent à 70 731 467 fr. 30 centimes.

Le montant des retraits de monnaies divisionnaires italiennes dans les cinq États n'atteint donc que 79 millions 90 121 fr. 30 centimes, savoir :

En pièces de 2 fr.	17 627 416 fr.	»
— 1 fr.	37 039 830	
— 50 c.	22 860 654	50 c.
— 20 c.	1 262 220	80
Pièces diverses retirées des colonies (évaluation)	300 000	»
Total égal	79 090 121	30 c.

La réforme internationale demandée par les États-Unis en 1878 a été reprise en 1881. Conférence monétaire internationale de 1881.

Le gouvernement américain et le gouvernement français ont invité les puissances d'Europe à prendre part à une conférence ayant pour objet l'examen des questions relatives à la circulation des monnaies d'or et d'argent.

Cette conférence s'est réunie à Paris au mois d'avril 1881 [1].

Dans le discours qu'il a prononcé au début des travaux de l'assemblée, le ministre des finances de la France, président de la conférence, indiqua nettement ses préférences personnelles : « Pour que le métal argent, a-t-il dit, retrouve son ancienne valeur, il est indispensable qu'il soit, comme par le passé, librement monnayé à côté de l'or. Et comme aucun État ne veut ni ne peut être seul à reprendre ce monnayage, il est absolument certain qu'on ne sortira des difficultés qu'autant qu'une convention bimétallique et Objet de la conférence.

1. Elle était composée des délégués de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, des États-Unis, de la France, de la Grèce, de l'Italie, de l'Angleterre, des Indes britanniques, du Canada, des Pays-Bas, du Portugal, de la Russie, de la Suède et Norwège et de la Suisse.

internationale sera conclue. Telle est la raison d'être de notre conférence. Nous espérons que dans les discussions qui auront lieu dans cette assemblée il sera démontré, par les données de la théorie et par celles de l'expérience, que le bimétallisme international est le seul système qui puisse ramener la régularité monétaire dans toutes les parties du monde. »

Questions soumises à la conférence.

La discussion s'est engagée sur un programme rédigé par un des délégués des Pays-Bas, M. Vrolik, qui a soumis à la conférence les questions suivantes :

1° La diminution et les grandes oscillations de la valeur de l'argent, qui se sont manifestées surtout dans les dernières annés, ont-elles été nuisibles ou non au commerce et par conséquent à la prospérité générale? Est-il désirable que le rapport de valeur entre les deux métaux ait une grande fixité?

2° Les phénomènes indiqués dans la première partie de la question précédente doivent-ils être attribués à l'accroissement de la production de l'argent, ou bien à des mesures législatives?

3° Est-il probable ou non que, si un grand groupe d'Etats accorde la frappe libre et illimitée de pièces légales des deux métaux, ayant pleine faculté libératoire, dans une proportion uniforme pour l'or et l'argent contenu dans l'unité monétaire de chaque métal, on obtiendra une stabilité, sinon absolue, du moins très forte, de la valeur relative de ces métaux?

4° En cas de réponse affirmative à la question précédente, quelles mesures devrait-on prendre pour réduire au minimum les oscillations du rapport de valeur entre les deux métaux? Par exemple, serait-il désirable d'imposer aux banques d'émission privilégiées l'obligation d'accepter toujours à prix fixe les lingots d'or et d'argent que le public présente? Comment pourrait-on faire jouir le public du même avantage dans les pays où il n'y a pas de banque d'émission privilégiée? Le monnayage doit-il être gratuit

ou du moins uniforme dans tous les pays pour les deux métaux précieux?

5° En adoptant le bimétallisme, quelle devra être la proportion entre le poids de l'or et de l'argent pur contenu dans les unités monétaires?

Ajournement.

Après une longue discussion sur ces questions et en présence des déclarations faites par les représentants des diverses puissances, la conférence s'est ajournée à un mois, pour donner aux délégués le temps de conférer avec leurs gouvernements respectifs sur les résolutions proposées et de prendre leurs instructions à ce sujet.

Au moment où nous terminons ce chapitre, la conférence n'a pas encore statué sur les questions soumises à ses délibérations.

CHAPITRE XV

RÉFORME DE L'IMPÔT FONCIER EN FRANCE.
PROJETS D'IMPÔTS FONCIER, PERSONNEL ET MOBILIER, ET DES PORTES ET FENÊTRES, EN ALGÉRIE[1].

§ 1er. — Réforme de l'impôt foncier en France. — Proposition de M. Féray en 1873. — L'assemblée prescrit une répartition nouvelle des contingents départementaux. — L'impôt foncier a été réparti très inégalement à l'origine. — Les inégalités ont été atténuées par des dégrèvements successifs. — L'augmentation du revenu foncier a allégé le poids de l'impôt. — Le cadastre a amélioré les sous-répartitions. — Les inégalités des contingents sont devenues presque insensibles. — Les plaintes ont presque complètement cessé. — Les inégalités individuelles sont plus considérables. — Projet de péréquation présenté par le ministre des finances. — Séparation des contingents des propriétés bâties et des propriétés non bâties. — Systèmes de péréquation proposés par le projet ministériel pour les propriétés non bâties. — Le premier système du gouvernement était inadmissible. — Le second système est également inacceptable. — Insuffisance du mode de péréquation proposé pour les propriétés bâties. — Loi du 21 mars 1874 sur les terres incultes au moment de la confection du cadastre, et mises en culture ultérieurement. — On pourrait corriger les principales inégalités individuelles sans procéder à une évaluation générale du revenu foncier. — La péréquation de l'impôt foncier nécessiterait la réfection des opérations cadastrales et le recensement général des valeurs locatives. Objections contre toutes modifications de l'impôt foncier. — Avantages du mode de quotité. — Le mode de quotité ne serait qu'un retour aux lois constitutives de l'impôt foncier. — Objections sérieuses contre la réfection des opérations cadastrales et la réalisation d'une nouvelle péréquation.

§ 2. — Projets d'impôts foncier, personnel, mobilier et des portes et fenêtres, en Algérie. — Les Européens ne sont pas assujettis à l'impôt foncier en Algérie. — Cette immunité est injustifiable. — La commission du budget de 1875 a proposé d'appliquer, en Algérie, les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres, existantes dans la métropole. — Projet du gouvernement. — Avis du Conseil d'État. — Les deux projets sont abandonnés. — Nécessité d'une solution prochaine.

§ 1. — Réforme de l'impôt foncier en France.

Malgré les charges considérables imposées au Trésor public par la guerre de 1870, la majorité de l'Assemblée natio-

1. Une partie de ce chapitre a été publiée dans le numéro du 15 septembre 1879 de la *Revue des deux mondes*.

nale s'est refusée à augmenter la contribution foncière.

Lorsque le gouvernement voulut ajouter au principal de l'impôt immobilier des centimes additionnels généraux que le déficit de notre budget rendait nécessaires, les défenseurs des intérêts agricoles se fondèrent sur les inégalités des contingents départementaux pour faire rejeter cette surtaxe. Ils firent d'une nouvelle péréquation la condition préalable de tout rehaussement de la contribution actuelle, et ils réclamèrent une amélioration immédiate de la constitution des contingents.

Le 15 juillet 1873, l'honorable M. Feray et trente-quatre de ses collègues déposèrent sur le bureau de la Chambre une proposition, par laquelle ils demandaient qu'une commission parlementaire fût nommée pour examiner s'il y avait lieu de reviser les évaluations cadastrales. Proposition de M. Feray.

Ils affirmaient, dans l'exposé des motifs, que la répartition de l'impôt foncier entre les départements présentait de choquantes inégalités.

L'Assemblée accueillit leur proposition, et l'article 2 de la loi du 5 août 1874 imposa au gouvernement l'obligation de présenter, dans la loi de finances de 1876, un projet de nouvelle répartition du principal des contingents départementaux. L'Assemblée prescrit une nouvelle répartition des contingents départementaux.

Le projet de loi ne fut pas déposé dans le délai prescrit.

Cependant la question avait été mise immédiatement à l'étude. Le directeur général des contributions directes s'était rendu en Hollande et en Belgique pour étudier sur place les procédés employés dans les opérations de péréquation accomplies ou en voie d'exécution dans ces deux pays ; mais les renseignements qu'il recueillit ne firent que confirmer l'opinion antérieure de l'administration, à savoir, que les documents réunis au ministère des finances, notamment les évaluations de 1851, 1862 et 1874, étaient insuffisants pour servir de base à une nouvelle répartition, et qu'il fallait faire procéder sur le terrain à un travail plus

complet, si l'on devait toucher à l'assiette de l'impôt foncier.

Sur l'insistance des promoteurs de la réforme, l'assemblée maintint sa première décision. La loi de finances du 3 août 1875 enjoignit de nouveau au gouvernement de comprendre dans la loi du budget de l'exercice 1877 le travail qui avait été demandé pour l'année précédente.

Le ministre des finances dut se conformer à cette injonction réitérée et saisir le pouvoir législatif d'un projet de réforme.

Il déposa devant la Chambre des députés, le 23 mars 1876, deux projets de loi ayant pour objet une nouvelle répartition entre les départements du principal de la contribution sur les propriétés non bâties, le renouvellement des opérations cadastrales et la péréquation du contingent des propriétés bâties.

Ces deux projets de loi, dont la Chambre des députés est encore saisie, ont été modifiés par un troisième en date du 19 mai 1879.

L'impôt foncier, à l'origine, a été réparti très inégalement.

Avant d'entrer dans l'examen de ces diverses propositions et du difficile problème que les chambres sont appelées à résoudre, nous nous demanderons si la répartition de l'impôt foncier entre les départements présente, comme on l'a affirmé, de graves inégalités qu'il soit urgent de faire disparaître.

On ne peut pas contester que les inégalités dont on parle aient existé, qu'elles aient été même intolérables pendant quelque temps. Nous en trouvons la preuve à chaque page de l'histoire des premières années de l'impôt foncier en France.

Les réclamations des contribuables étaient alors absolument fondées.

Ces inégalités provenaient de la manière dont les contingents avaient été formés par la loi du 1er décembre 1790.

L'Assemblée constituante avait décidé que les anciens impôts directs supprimés : la taille, les capitations, les vingtièmes, seraient remplacés par l'impôt foncier, qui devait

être, en principe, proportionnel au revenu net de la terre et des maisons.

Mais on ne connaissait, à ce moment, ni l'étendue du territoire des nouveaux départements, ni les espaces occupés par les différentes cultures, ni la qualité des terres, ni le nombre des propriétés bâties, ni le revenu respectif de chaque nature de propriétés. On était donc dans l'impossibilité d'asseoir l'impôt sur une base proportionnelle.

On eut recours à un moyen empirique : on rechercha ce que chaque province payait d'impôts directs ; à ces contributions réellement payées on ajouta celles que les ordres privilégiés auraient dû acquitter ; on dressa un état de tous les impôts directs par généralité, et l'on mit à la charge de chaque département une somme égale aux taxes qui étaient supportées par les communes composant la nouvelle circonscription départementale.

On sait que les anciens impôts étaient très inégalement partagés entre les provinces. Dans les pays d'états, les impositions étaient établies avec le consentement préalable des assemblées provinciales, tandis que dans les pays d'élection elles dépendaient entièrement de la volonté royale. Les premiers avaient été, par suite, plus ménagés que les seconds. Ajoutons que quelques provinces réunies à la France s'étaient fait affranchir, en vertu de leurs capitulations, de tout ou partie de certains impôts.

Les départements substitués aux provinces, supportant, sous une autre forme, les charges anciennes, héritèrent nécessairement des inégalités antérieures.

Le partage entre les districts et les communes fut, pour des motifs analogues, non moins défectueux.

La répartition individuelle ne pouvait pas être meilleure, car il n'y avait, à ce moment, ni cadastre, ni administration spéciale ; l'impôt était divisé par les autorités municipales, d'après des renseignements vagues et suivant des appréciations personnelles.

La somme totale de l'impôt foncier mise à la charge des

départements en 1791 s'élevait en principal à 240 millions, plus 60 millions en sols additionnels. Le montant du revenu foncier net, à cette époque, étant estimé à 1 milliard 400 millions de francs, la propriété immobilière supportait une taxe de 16,66 pour 100 de son revenu net en principal, et de 20,83 pour 100 avec les sols additionnels, c'est-à-dire, plus d'un cinquième de son revenu net[1].

Les contribuables acceptèrent les grosses inégalités d'un impôt aussi lourd, tant qu'ils eurent la faculté de payer leurs taxes en assignats ; mais lorsque la loi du 3 frimaire an VII vint imposer l'obligation d'acquitter les charges publiques en numéraire, les plaintes devinrent tellement vives qu'on fut obligé de leur donner satisfaction.

Les inégalités ont été atténuées par des dégrèvements successifs.

On s'efforça de diminuer les inégalités au moyen de dégrèvements successifs.

En 1797, on fit un premier dégrèvement de 22 millions au profit de tous les départements, réparti dans des proportions différentes suivant le taux de l'impôt de chacun ;

En 1798, un dégrèvement d'un vingtième ;

En 1799, un autre de 18 millions destiné, lui aussi, à exonérer principalement les départements les plus chargés.

De 1802 à 1821, divers dégrèvements sont intervenus et se sont élevés en totalité à 35456065 francs.

En moins d'un quart de siècle, on a donc diminué l'impôt foncier d'une somme totale de 85318649 francs.

L'augmentation du revenu foncier a allégé le poids de l'impôt.

A la suite de ces mesures financières, la situation des contribuables était déjà considérablement améliorée. En effet, non seulement l'impôt foncier était descendu de 240 millions, en principal, à 154678000 francs, mais encore le revenu net de la propriété immobilière avait progressé et s'élevait, en 1821, à 1580597000 francs.

La contribution foncière, au lieu de représenter dans son ensemble 16,66 du revenu net, était descendue à 9,79 pour 100.

1. Note annexée au projet de loi du 23 mars 1876.

En outre, les dégrèvements consentis par le législateur avaient, on vient de le voir, profité surtout aux départements les plus fortement taxés.

Par suite, les contingents départementaux ne présentaient plus les grandes inégalités qu'ils offraient à l'origine.

Grâce au développement de la richesse publique, la situation alla toujours en s'améliorant, et la contribution foncière devint de moins en moins lourde. Le revenu net des propriétés immobilières augmentait rapidement : il était en 1851 de 2 540 043 000 francs. En conséquence, la proportion de l'impôt foncier au revenu net n'était plus, à cette époque, que de 6,06 pour 100.

Le cadastre a amélioré les sous-répartitions.

Une grande mesure, qui coûta plus de quarante ans d'efforts et de travail, vint aussi réaliser un vœu qui était dans la pensée des constituants de 1790, et accomplir un progrès considérable. Le cadastre, commencé en 1807, était terminé en 1850 dans tous les départements, à l'exception de la Corse.

La répartition individuelle, faite désormais sur des contenances exactes et d'après le revenu cadastral de chaque parcelle, fit disparaître, du moins pendant les années rapprochées de la confection des opérations cadastrales, presque toutes les inégalités particulières.

Enfin, la loi du 7 août 1850, qui supprima les 17 centimes additionnels généraux, réduisit encore les charges foncières de 27 millions.

On conçoit qu'à la suite de tous ces faits les plaintes des contribuables durent se calmer ; en effet elles cessèrent presque complètement.

Les contingents s'étaient rapprochés sensiblement de l'égalité, et les inégalités qui subsistaient encore étaient d'autant moins senties que l'impôt était relativement plus léger.

Les revenus de la terre et des maisons prirent d'ailleurs, à partir de 1850, un grand essor. Une nouvelle évaluation effectuée en 1862 constata que le revenu immobilier

net s'élevait à 3 096 102 000 francs; et comme l'impôt, en principal, n'avait pas varié, il ne représentait donc plus que 5,15 pour 100 du revenu foncier. Aussi peut-on dire que déjà, dans les dernières années de l'empire, la question de la péréquation n'existait plus; qu'elle n'intéressait plus personne, pas même les contribuables des départements surchargés.

Les inégalités des contingents sont devenues presque insensibles.

Le silence des procès-verbaux de l'enquête agricole le prouve d'une manière irrécusable.

Cette enquête avait été ordonnée en 1866 pour offrir aux propriétaires ruraux le moyen de faire valoir tous leurs griefs, d'exprimer tous leurs vœux. Ils y ont produit en effet toutes sortes de réclamations, même les moins importantes; ils n'ont pas dit un mot des inégalités de la répartition de la contribution foncière.

Un de nos principaux économistes, M. Wolowski, crut pourtant qu'il devait à la science d'entretenir la commission supérieure de cette question d'école qui n'avait plus guère qu'un intérêt historique. La commission, se fondant précisément sur ce que les procès-verbaux de l'enquête ne contenaient aucun vœu sur la reconstitution des contingents départementaux, décida qu'il n'y avait pas lieu de prendre la proposition en considération[1].

Le revenu net de la propriété immobilière s'est encore augmenté depuis l'enquête agricole: l'évaluation de 1874 le porte à 3 959 165 000 francs.

Le rapport de l'impôt, en principal, au revenu foncier, était ainsi descendu successivement de 16,66 à 4,24 pour 100.

Il est vrai que la propriété immobilière ne supporte pas seulement l'impôt établi au profit de l'État: elle est assujettie, en outre, à des centimes additionnels, destinés à faire face aux dépenses des départements et des communes. Ces centimes, pour l'exercice de 1877, représentaient 97

1. Séance du 4 décembre 1868.

pour 100 du principal; par conséquent les immeubles ne sont pas imposés en réalité à 4,24 pour 100 de leur revenu, mais bien à raison de 8,35.

Néanmoins, on doit reconnaître que le taux de l'impôt foncier, même avec l'augmentation des centimes additionnels, est encore bien inférieur à ce qu'il était en 1791, car, à cette époque, nous avons vu que le principal et les sols additionnels s'élevaient à 20,83 pour 100 du revenu net.

Ajoutons que les centimes additionnels affectés aux dépenses départementales et communales ne doivent pas être considérés comme un véritable impôt. Le produit de ces centimes ne sert pas en effet à défrayer des dépenses d'intérêt général; il est employé plutôt à des dépenses d'intérêt local et privé. Quand des départements ou des communes font construire des ponts, des chemins de fer d'intérêt local, des chemins vicinaux, des fontaines, ils font leurs propres affaires; ils augmentent directement la fortune et les revenus des particuliers. Par conséquent, si l'on prend sur le revenu foncier les ressources nécessaires pour l'exécution de ces travaux, on fait quelque chose qui ressemble beaucoup à ce que les contribuables feraient eux-mêmes, en payant avec le produit de leurs terres les améliorations de leurs exploitations agricoles. Rigoureusement, il ne faudrait donc pas comprendre les centimes additionnels communaux et départementaux dans le chiffre de l'impôt foncier, c'est-à-dire, dans les contributions affectées aux besoins généraux du pays.

En définitive, pendant que le revenu de la terre avait augmenté, les contingents départementaux s'étaient rapprochés du taux moyen, à la suite des dégrèvements répartis entre les départements, en raison du poids de leurs impositions. Les inégalités étaient arrivées à ne plus guère dépasser les écarts que l'imperfection naturelle des choses humaines rend inévitables.

Dans les départements les plus surchargés, — le Mor-

bihan, la Lozère et le Tarn-et-Garonne, — le taux de la taxe en principal excède à peine 6 pour 100 du revenu net; il est de 6,06 dans le Morbihan, de 6,09 dans la Lozère; et dans le Tarn-et-Garonne, où il est le plus élevé, il ne s'élève pas au-dessus de 6,51. Dans six départements, il est de 5,50 à 6 pour 100; dans neuf départements, de 5 à 5,50; dans trente-cinq départements, de 4,24 à 5 pour 100. Dans trente-quatre, il est au-dessous de 4,24. Les plus ménagés parmi ces derniers payent en moyenne 3,50.

Ainsi, les plus lourdement grevés ne payent guère plus de 6 pour 100 du revenu net en principal; les plus favorisés, guère moins de 4 pour 100; pour un grand nombre, l'impôt varie entre 4,50 à 5,50 pour 100.

Les inégalités choquantes alléguées par les auteurs de la proposition sont donc contredites par les documents statistiques comme par les mesures financières que nous avons fait connaître, et surtout par les résultats de la grande enquête de 1866.

Les inégalités individuelles sont plus considérables.

Dans les communes où le cadastre est terminé depuis longtemps, on trouve, il est vrai, des inégalités individuelles plus considérables, provenant de ce que le revenu de certaines parcelles a augmenté depuis la confection des opérations cadastrales, tandis que le revenu de certaines autres a baissé, alors que les cotes sont restées faibles pour les premières et fortes pour les secondes; mais, on ne saurait trop le remarquer, la proposition faite par M. Feray en 1873 et les projets de loi déposés par le gouvernement ne s'occupent pas de ces inégalités-là, qui continueraient à exister, même avec des contingents établis sur la base d'une rigoureuse proportionnalité.

Les motifs qui, depuis quelques années, avaient détourné l'attention publique de la question de la péréquation se conçoivent donc facilement, et aucun motif nouveau n'avait rendu à cette question l'intérêt qu'elle avait perdu.

Les plaintes qui s'élevèrent en 1873, à l'occasion de la surtaxe proposée sur la propriété immobilière, n'étaient en

réalité que l'écho lointain et attardé de vieilles réclamations dont l'objet n'existait plus ou avait été du moins considérablement atténué. L'Assemblée nationale n'en persista pas moins à exiger qu'une proposition de réforme lui fût soumise.

Projets de péréquation du ministre des finances.

Les projets de lois présentés par le ministre des finances divisent l'impôt foncier en deux contingents généraux distincts : celui des propriétés non bâties et celui des propriétés bâties.

Un mode spécial de péréquation est adopté pour chacun d'eux.

Séparation des contingents des propriétés bâties et des propriétés non bâties.

La séparation des contingents est une mesure rationnelle qui donnera à l'administration des contributions directes le moyen d'évaluer le revenu de chaque nature de propriétés par des procédés différents et mieux appropriés aux difficultés de chacune des opérations ; elle facilitera également les rectifications ultérieures des évaluations cadastrales, lorsque les changements dans les produits de la matière imposable auront rendu une nouvelle estimation nécessaire.

A ce double point de vue, la division des contingents est une amélioration réelle qui devra être accueillie avec faveur par les deux chambres.

Elle est appliquée depuis longtemps en Belgique, en Hollande et dans d'autres États.

Elle l'a été en France, pendant plusieurs années, conformément aux prescriptions de l'article 34 de la loi du 15 septembre 1807 ; ce n'est qu'en 1821, lorsque la répartition de l'impôt foncier fut considérée comme définitivement fixée, que les propriétés rurales et les propriétés bâties furent confondues dans la même matrice cadastrale.

C'est donc un retour heureux à la législation antérieure.

D'après les projets ministériels, la péréquation du contingent des propriétés non bâties devra être effectuée au moyen d'une nouvelle évaluation générale de leur revenu net.

Voici, d'après l'exposé des motifs, comment cette opération préalable doit être pratiquée :

Systèmes de péréquation pour les propriétés non bâties.

« Des contrôleurs des contributions directes, choisis parmi les plus expérimentés de chaque département, seraient chargés de se transporter successivement dans toutes les communes des circonscriptions qui leur seraient respectivement assignées. Là, ils recueilleraient auprès des autorités locales, des répartiteurs, des notaires, des principaux agriculteurs, des renseignements aussi précis que possible sur le produit des diverses cultures, sur les défrichements, sur les modifications survenues dans la consistance et le mode d'exploitation du sol depuis le cadastre, et sur les changements à faire subir aux données fournies par le cadastre, pour les mettre en harmonie avec l'état territorial.

» Ces renseignements, complétés et vérifiés à l'aide d'informations puisées dans les communes circonvoisines, et auprès des diverses administrations publiques, serviraient de base à une évaluation directe des diverses natures d'agricultures d'après leur contenance dans la commune.

» Le travail serait ensuite contrôlé à l'aide des baux et des déclarations de locations verbales intervenues dans la période décennale expirant au commencement de l'année précédente, et même des actes de vente, si les baux et les déclarations verbales faisaient défaut ou étaient en nombre insuffisant pour assurer le contrôle des évaluations directes.

» Ces évaluations présenteraient, par chaque commune et par chaque nature de culture, le revenu réel moyen par hectare, et le total de ce revenu pour l'ensemble de la contenance occupée par la nature de culture.

» Les conseils généraux donneraient leur avis sur les estimations.

» Une commission centrale siégeant à Paris, constituée par décret, contrôlerait et rectifierait, s'il y avait lieu, les opérations, pour l'ensemble de la France.

» Enfin les évaluations de cette commission, ainsi que les

observations du ministre des finances, seraient soumises aux chambres avec un projet de répartition de la contribution foncière. »

Le revenu net des propriétés rurales étant ainsi établi par le mode d'évaluation que nous venons d'exposer, la rectification des contingents devait s'effectuer, dans le système primitif du projet de 1876, au moyen d'une double opération: l'exonération des départements surchargés, et le rehaussement des taxes à la charge de ceux qui avaient été ménagés.

Le ministre des finances ne s'était point fait illusion sur les imperfections de ce premier système. Forcé d'obéir aux injonctions formelles de la loi, il avait accepté vraisemblablement le seul moyen qui lui avait paru possible dans les conditions d'exécution indiquées dans les discussions parlementaires.

Il s'est empressé de modifier son premier projet, aussitôt que la situation du budget lui a permis d'adopter une autre combinaison.

Le deuxième système, présenté en 1879, est conçu dans un esprit différent: le gouvernement a proposé, en dernier lieu, d'établir l'égalité uniquement par le dégrèvement des départements dont la contribution foncière est au-dessus du taux moyen.

La répartition des contingents, dans le second système comme dans le premier, aura toujours pour base l'évaluation sommaire dont nous venons de parler.

Ce mode d'estimation présente-t-il de suffisantes garanties d'exactitude pour justifier une opération aussi importante?

Nous ne le pensons pas.

On ne peut pas admettre que les renseignements recueillis par les contrôleurs auprès des autorités locales, des notaires et des principaux agriculteurs, seront toujours désintéressés et sincères.

Les contenances des nouvelles cultures, dont les pro-

duits sont évalués, ne peuvent pas, sans arpentage, être établies avec une suffisante exactitude.

D'un autre côté, les baux qui fournissent les moyens de contrôle les plus certains sont loin de procurer des informations complètes, et surtout de les donner dans des conditions égales pour toutes les contrées et pour toutes les cultures.

Le ministre des finances reconnaît lui-même, dans l'exposé des motifs, que, si les baux sont très nombreux dans quelques départements, dans d'autres ils sont très rares; qu'ils font même absolument défaut dans des régions entières; et qu'ils sont loin d'embrasser dans des proportions égales toutes les natures de culture.

Ajoutons que les opérations seront faites dans chaque département par des agents différents qui ne jugeront pas de la même manière, qui n'apporteront pas, dans l'accomplissement de cette délicate et difficile mission, les mêmes préoccupations ni le même esprit: les uns seront portés à modérer les évaluations; d'autres, à les maintenir dans toute leur rigueur.

Il est donc certain que les revenus de toutes les régions ne seront pas soumis à une mesure uniforme.

Le premier système du gouvernement était inadmissible.

Le gouvernement a eu raison de ne pas persister à demander la surélévation de la part des départements qui, d'après les résultats de l'estimation, seraient considérés comme étant au-dessous de la moyenne. Nous sommes convaincu que les départements dont les contingents seraient rehaussés n'accepteraient pas une augmentation d'impôt fondée sur une opération qui peut être si justement contestée.

Ce système aurait produit d'ailleurs des résultats inadmissibles.

Le projet de loi n'imposant pas la rectification des pièces cadastrales, les inégalités qui existent actuellement dans les sous-répartitions communales auraient été maintenues, et même aggravées dans tous les départe-

ments dont les contingents subiraient une augmentation.

On peut citer, à titre d'exemple, à l'appui de cette observation, les effets de la répartition du contingent nouveau dans le département de Seine-et-Oise.

Les bois des environs de Paris ont été cotisés à un taux très élevé dans les opérations cadastrales, à raison de leur revenu à l'époque où le cadastre a été exécuté dans cette région. Depuis l'établissement des chemins de fer et le perfectionnement des voies navigables, l'usage de la houille et la concurrence des localités plus éloignées ayant amené une baisse dans le prix des coupes, le revenu des bois a diminué. Ces propriétés payent aujourd'hui un impôt qui représente, en principal, 12 pour 100 de leur produit net. Néanmoins, le département de Seine-et-Oise, dans son ensemble, n'étant assujetti qu'à une contribution foncière de 4,13 pour 100, son contingent général serait élevé au taux moyen de 4,24.

De telle sorte que la nouvelle péréquation opérée en exécution du projet de loi de 1876, loin de réparer l'injustice dont les propriétaires de bois se plaignent si justement, aurait pour résultat, au contraire, d'augmenter encore la taxe foncière d'une nature de propriété déjà trop surchargée!

Ce système produirait un autre résultat non moins injuste, en ce que les parcelles incultes au moment du cadastre, dont les revenus, après leur mise en culture, augmenteraient le contingent départemental, seraient, en fait, affranchies presque complètement du rehaussement de l'impôt.

En effet, pour la fixation du contingent, on prendrait en considération le revenu actuel, tandis que, dans la sous-répartition communale, on continuerait à opérer sur le revenu primitif. Or, ces parcelles étant imposées comme terres improductives, ne supporteraient qu'une part dérisoire de la charge nouvelle qu'elles imposeraient au département.

Le nouveau système du projet de loi de 1879 est certainement plus acceptable.

On sera disposé vraisemblablement à se montrer plus indulgent pour les erreurs inévitables des estimations faites dans les conditions que nous avons décrites, si on se borne à des dégrèvements partiels qui n'aggravent la position d'aucun autre département, qu'on ne le serait si la mesure devait entraîner une augmentation d'impôt.

Le second système est également inacceptable.

Cependant nous sommes porté à penser que ce nouveau projet n'est pas non plus satisfaisant.

S'il n'a pas tous les inconvénients du premier, il a, d'un autre côté, une infériorité évidente à l'égard de celui-ci, qui avait du moins le mérite de viser à l'égalité des contingens, tandis que, dans le système de 1879, on se borne à dégrever les départements dont l'impôt est supérieur à la moyenne; on laisse toujours subsister les inégalités entre les départements exonérés et ceux dont le contingent est au-dessous du taux moyen; on se contente de les diminuer.

Il a en outre le grave inconvénient de conserver le même mode d'évaluation des revenus fonciers, et de maintenir les vices des sous-réparations communales.

Lorsqu'il s'agit d'imposer au Trésor public un sacrifice qui, d'après l'exposé des motifs de la proposition de 1879, paraît être de 15 à 20 millions par an, nous sommes convaincu que les Chambres exigeront une preuve certaine que les départements qui sont appelés à en profiter sont réellement surtaxés.

Cette justification leur paraîtra d'autant plus nécessaire, dans les circonstances actuelles, que l'impôt qu'on propose de diminuer n'est ni exorbitant, ni entaché d'inégalités excessives.

Les dégrèvements proposés nous paraissent d'ailleurs inacceptables au point de vue financier et économique.

D'une part, l'exonération sera insensible pour les contribuables des départements en faveur desquels elle sera

accordée ; elle n'aura aucune action sur les affaires. Ce sera donc pour le Trésor un sacrifice sans compensation.

D'autre part, une nouvelle évaluation du revenu des propriétés rurales, bien qu'elle ne doive avoir pour résultat, en réalité, qu'un dégrèvement partiel, donnera lieu néanmoins inévitablement à une grande agitation parmi les populations des campagnes, qui voient toujours avec défiance des opérations de cette nature. Elles supposeront d'autant plus facilement que ce travail est fait en vue d'une augmentation ultérieure d'impôt, qu'on a formellement déclaré à la tribune de l'Assemblée nationale qu'une répartition plus proportionnelle du principal des contingents rendra toujours acceptable et facile la création de centimes additionnels généraux quand les exigences budgétaires la réclameront.

Cette opération, qui ne satisfera réellement personne, inquiétera tout le monde.

Ajoutons que la réduction du principal de la contribution foncière apportera le trouble dans les budgets départementaux et communaux. Il est évident, en effet, que les centimes additionnels, qui sont suffisants avec les contingents actuels, devront être augmentés dans les départements où la mesure proposée aura diminué le principal de l'impôt.

Enfin, en admettant que notre situation budgétaire permette qu'on fasse un sacrifice au profit de la propriété foncière, il y a mieux à faire que de dégrever les contingents de quelques départements. Il faut plutôt faciliter la transmission des propriétés immobilières au profit de ceux qui peuvent en tirer le meilleur parti. Actuellement la propriété foncière est immobilisée par l'énormité des droits de mutation. Les frais de vente, y compris les honoraires des officiers ministériels et les droits de quittance, s'élèvent à 10 pour 100 de la valeur de la chose vendue, c'est-à-dire qu'on ne peut aliéner aujourd'hui en France un immeuble qu'à la condition de perdre le dixième du capital. C'est là

certainement la cause principale de la stagnation des transactions immobilières. On a fait avec raison de grands sacrifices pour activer les affaires commerciales et industrielles dans l'intérêt de la prospérité générale. La circulation plus facile et plus rapide des propriétés foncières, qui représentent la plus grande partie de la richesse sociale, produirait un résultat économique non moins considérable.

Les droits de mutation, qui étaient déjà avant 1870 de 6,05, y compris le décime établi par la loi du 6 prairial an VII, ont été depuis nos désastres augmentés de 1 décime 1/2, c'est-à-dire de 82 cent. 1/2 pour 100 ; ils sont actuellement de 6,87 cent. 1/2 pour 100. Si l'on y ajoute les droits de timbre et les autres frais accessoires, ils accroissent d'un dixième le prix d'achat. Les aliénations immobilières sont nécessairement entravées par cette fiscalité excessive.

Avant de songer à diminuer les anciens impôts, notamment le principal de la contribution foncière, nous avons le devoir de dégrever certaines taxes créées après nos malheurs, sous la pression des charges publiques.

Un engagement législatif nous en impose d'ailleurs l'obligation. La loi du 31 décembre 1873, qui a établi des taxes additionnelles aux impôts indirects, notamment les décimes ajoutés aux droits d'enregistrement, dit que ces taxes sont créées à titre extraordinaire et temporaire, et l'exposé des motifs de cette loi ajoute que ces mots *à titre temporaire et extraordinaire* ont été placés dans la loi, comme indiquant pour les pouvoirs publics l'*engagement*, dès que la situation financière le permettra, de dégrever ces impôts.

Un économiste éminent qui s'est fait rapidement une grande situation dans la science financière, M. Paul Leroy-Beaulieu, voudrait que le droit de mutation sur les transmissions d'immeubles fût diminué jusqu'à 1 pour 100, et que l'on compensât jusqu'à due concurrence la perte du Trésor par le produit de 10 centimes additionnels généraux au principal de la contribution foncière. Nous ne croyons

pas qu'on puisse aller jusque-là, ni surtout qu'on doive acheter la réduction des droits de vente par la création de centimes additionnels généraux ; mais nous pensons que le législateur doit affecter les sacrifices qu'il croit pouvoir faire en faveur de la propriété foncière à une diminution des droits de mutation, plutôt qu'à une réduction partielle du principal de l'impôt foncier.

Si, en même temps qu'on dégrèverait les droits d'enregistrement, on modifiait les tarifs des officiers ministériels en matière de ventes, on donnerait certainement par cette double réduction un grand essor aux transactions immobilières.

L'augmentation du nombre et de la valeur des mutations ne serait pas seulement une cause de prospérité générale ; elle donnerait, de plus, au Trésor public le moyen de couvrir une partie du déficit produit par la diminution des droits, et, aux officiers ministériels, l'équivalent de ce que la modification des tarifs pourrait leur faire perdre.

La péréquation par voie de dégrèvements paraît toutefois, à première vue, avoir un avantage sérieux, en ce qu'elle permettrait de soulager les contribuables dont les revenus ont subi, depuis quelques années, de grandes dépréciations, notamment les propriétaires de vignes, ruinés par les ravages du phylloxera ; mais, quand on examine la question de plus près, on voit bien vite les imperfections du moyen proposé, qui détournerait de leur destination spéciale les secours qu'on doit réserver exclusivement pour ceux que l'on entend soulager.

La réduction du contingent d'un département profite en effet à tous les contribuables indistinctement. Cependant tous ne sont pas frappés également : les propriétaires de bois, de prés, de terres labourables, ne souffrent pas directement des ravages du phylloxera. Pourquoi accorder un dégrèvement général qui s'appliquerait, dans les mêmes proportions, à toutes les parcelles ? La maladie de la vigne, d'ailleurs, comme les autres maladies des plantes,

ne sera que temporaire, il faut l'espérer du moins; pourquoi faire une réduction d'impôt permanente et indéfinie? C'est, à notre avis, par des moyens particuliers, directs, limités dans leur durée comme les maladies elles-mêmes, qu'on doit chercher à secourir les propriétaires des terres ravagées.

Insuffisance du mode de péréquation proposé pour les propriétés bâties.

Le projet de loi du 19 mai 1879 ne concerne pas les propriétés bâties. Le contingent spécial de cette catégorie d'immeubles reste toujours soumis au système particulier de péréquation qui fait l'objet des dispositions du projet primitif du 23 mars 1876.

Voici comment le gouvernement entendrait établir l'égalité de l'impôt sur les maisons et les usines :

Il propose d'imposer les constructions nouvelles à une taxe de 5 pour 100 de leur produit net[1].

Si dans la commune la proportion de la contribution au revenu est inférieure à 5 pour 100, ce qui a lieu généralement, paraît-il, le contingent foncier des propriétés bâties serait augmenté de la totalité de l'impôt; une partie de cet impôt, représentant la cotisation d'après le régime actuel, serait supportée par le propriétaire de la nouvelle maison; le surplus serait réparti sur toutes les propriétés bâties de la commune, y compris la construction nouvelle.

Si le contingent communal était au contraire supérieur à 5 pour 100 du revenu des maisons de la circonscription municipale, il serait diminué de la différence entre le taux de 5 pour 100 et la proportion de l'impôt dans la commune; toutes les cotes, même celle du bâtiment nouveau, seraient réduites proportionnellement.

Les cotes de chaque commune se rapprocheraient ainsi successivement du taux de 5 pour 100, qu'elles finiraient par atteindre lorsque toutes les maisons de la circonscription auraient été reconstruites. On arriverait de cette façon,

1. Le revenu net imposable représente la valeur locative, déduction faite du quart, suivant les règles établies par la loi de frimaire an VII.

lentement et insensiblement, à la péréquation des contingents départementaux et à l'égalité individuelle.

La contribution sur les maisons étant généralement inférieure à 5 pour 100, l'administration estime que le relèvement des contingents communaux jusqu'à ce taux, au fur et à mesure de la construction des bâtiments nouveaux, procurerait au Trésor public une ressource annuelle supplémentaire de 400 000 francs.

Convenons que, si ce système a l'avantage de ne pas troubler brusquement les intérêts, il a en même temps l'inconvénient de faire attendre longtemps le bienfait de la réforme qu'il promet, car la péréquation ne serait réalisée complètement que lorsque toutes les maisons existantes à l'époque de la promulgation de la loi auraient disparu et auraient été remplacées par des constructions nouvelles !

Ce procédé a en outre l'inconvénient de mettre à la charge des autres contribuables de la commune une partie de l'impôt des bâtiments récemment construits.

D'après la loi du 17 août 1835, qui est actuellement en vigueur, la contribution à laquelle toute nouvelle construction est assujettie est supportée exclusivement par le propriétaire, tandis que dans le système du projet de loi, le propriétaire de cette construction ne supporte exclusivement que la taxe à laquelle il aurait été tenu en vertu de la loi de 1835; le surplus, jusqu'au chiffre de 5 pour 100 du revenu du bâtiment, est réparti sur toutes les autres maisons de la commune.

Il en résulterait que les cotes des autres contribuables augmenteraient par cela seul qu'il aurait plu à un de leurs voisins de bâtir dans la circonscription. Dans une petite commune où l'on aurait élevé un édifice important, un château ou une grande usine, les cotes individuelles des autres propriétaires pourraient être sensiblement rehaussées.

Le projet de loi a emprunté ce système de péréquation à

la loi du 4 août 1844, qui en a déjà fait l'application pour la répartition de l'impôt mobilier.

M. Lacave-Laplagne, qui en est l'inventeur, n'avait accepté ce mode de répartition que comme contraint et forcé, ainsi qu'il le déclare dans l'exposé des motifs de cette loi, parce que le recensement direct et immédiat de toutes les valeurs locatives, ordonné en 1841 par son prédécesseur, M. Humann, pour rectifier l'assiette de la contribution mobilière, n'avait pas pu être exécuté.

Les opérations du recensement durent, en effet, être suspendues devant les résistances violentes qu'on rencontra dans plusieurs départements, notamment dans le Puy-de-Dôme et dans la Haute-Garonne, où l'intervention de l'autorité militaire fut nécessaire pour le rétablissement de l'ordre. M. Lacave-Laplagne imagina alors, faute de mieux, le moyen que nous venons de décrire.

Il est vraisemblable que, si l'on ne revient pas purement et simplement au système de M. Humann, les contribuables aimeront mieux le maintien de la loi du 17 août 1835, qui a eu pour résultat d'augmenter les revenus de l'état de 1836 à 1877 d'une somme de 15 600 000 francs, tout en mettant à la charge exclusive des propriétaires des nouvelles maisons la totalité de l'impôt auquel elles sont assujetties.

Loi du 21 mars 1874 sur les terres incultes au moment de la confection du cadastre, mises en culture ultérieurement.

Le gouvernement demande en outre l'abrogation de l'article 9 de la loi du 21 mars 1874.

Cet article a décidé que les terres cotisées comme incultes et improductives, et qui ont été mises en culture ou sont devenues productives depuis la confection du cadastre, seront évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune où elles sont situées; le montant de la contribution foncière dont elles seront surtaxées augmentera les contingents de la commune, de l'arrondissement et du département, ainsi que les recettes de l'État.

A l'inverse, les parcelles devenues improductives depuis

la même époque donneront lieu, au profit du contribuable, à un dégrèvement imputable sur le montant des mêmes contingents.

Le législateur a considéré les terres incultes mises ultérieurement en culture comme une nouvelle matière imposable, par application du principe de la loi du 17 août 1835, d'après laquelle les maisons et usines nouvellement construites sont frappées d'un impôt qui accroît le chiffre des contingents.

La loi du 21 mars 1874 avait été considérée par tout le monde comme absolument juste.

On sait, en effet, les grands et heureux développements qu'a pris l'agriculture dans certaines régions de la France. Nul n'ignore que des terres nombreuses qui étaient en friche à l'époque de la confection du cadastre ont été peu à peu cultivées, et que telles qui, d'après les pièces cadastrales, seraient des landes sans valeur comptent aujourd'hui parmi les plus riches et les plus productives. Il semblait donc équitable de ne pas les laisser jouir plus longtemps d'une véritable exemption d'impôt.

Le projet du 23 mars 1876 propose l'abrogation de la loi de 1874, par les motifs suivants :

1° La péréquation générale ordonnée par le projet de loi rendrait inutile le travail de péréquation partielle prescrit en 1874.

2° Après avoir tenu compte de tous les changements survenus dans les natures de cultures, on ne pourrait pas sans double emploi faire varier encore les contingents, en raison des augmentations provenant de la mise en culture des terres qui étaient improductives à l'époque de la confection du cadastre.

3° Dans les communes où l'on procéderait à une réfection du cadastre, ajoute-t-on, les dépenses du travail partiel auraient été faites en pure perte.

Ces trois raisons ne justifient pas, à notre avis, l'abrogation de la loi du 21 mars.

Cette loi et les nouvelles dispositions qui sont proposées n'ont pas le même but. Ces dernières tendent uniquement à l'égalisation de la contribution immobilière entre les départements. Elles augmenteraient le contingent des départements où l'on a mis en culture des terres jadis en friche; mais elles diminueraient d'autant celui des autres départements; en conséquence, la recette totale du Trésor n'en serait pas améliorée.

De plus, le rehaussement du contingent, au lieu d'être mis à la charge exclusive des propriétaires des terres défrichées, serait réparti proportionnellement sur toutes les cotes anciennes, et serait ainsi, contre toute justice, supporté en presque totalité par les autres contribuables.

D'un autre côté, l'application de la loi du 21 mars 1874 aux parcelles antérieurement improductives, n'aurait pas pour résultat, comme on le dit, de rehausser une seconde fois le contingent du département; car, si l'on avait déjà compris leur revenu dans la fixation de ce contingent, on n'en tiendrait compte dans la seconde opération que pour augmenter les cotes particulières.

Enfin, dans les rares communes où le cadastre serait renouvelé, les dépenses d'arpentage et d'évaluation du revenu des parcelles en question seraient évidemment utilisées pour le travail général qui serait ultérieurement effectué. Ces opérations n'auraient donc pas été faites en pure perte.

La modification de certains contingents départementaux, fondée sur les opérations défectueuses que nous avons décrites, — la péréquation de l'impôt sur les propriétés bâties, appliquée seulement aux maisons et usines nouvellement construites, comme le propose le projet ministériel, — ne constituent pas, à notre avis, une réforme sérieuse.

L'abrogation pure et simple de la loi du 3 août 1875, qui dégagerait le ministre des finances de l'obligation de présenter un projet général de péréquation de l'impôt

foncier, serait mille fois préférable à ces demi-mesures.

On peut corriger les principales inégalités individuelles sans procéder à une évaluation générale du revenu foncier.

Sans toucher à la répartition des contingents, et sans procéder à une nouvelle fixation du revenu foncier sur tout le territoire de la France, ne pourrait-on pas au surplus corriger les principales inégalités individuelles, les seules qui en réalité donnent lieu aux réclamations des contribuables ?

Il nous semble qu'on pourrait arriver à ce résultat avec quelques mesures spéciales, facilement applicables et peu coûteuses.

On pourrait d'abord faire exécuter la loi du 21 mars 1874.

Cette loi a été votée par l'Assemblée nationale, après un examen approfondi et une discussion contradictoire qui a établi la légitimité de l'opération.

L'exécution de cette disposition ferait disparaître les plus grandes inégalités de la répartition parcellaire, que le système du projet de loi laisse au contraire entièrement subsister.

Ne serait-il pas possible, en outre, d'introduire dans notre législation fiscale une disposition qui permettrait aux contribuables de demander, dans un délai déterminé, la revision du classement des parcelles qui, par suite d'événements postérieurs aux opérations du cadastre, se trouvent actuellement surtaxées ?

D'après la législation actuelle, les propriétaires ne peuvent réclamer que pour des causes ultérieures et étrangères au classement, telles que cession de terrain à la voie publique, disparition de fonds par l'effet de la corrosion ou d'envahissement par les eaux, enfin perte de revenu dans quelques propriétés dont la valeur justement évaluée dans le principe aurait été détériorée par suite d'événements imprévus et indépendants de la volonté du propriétaire [1].

L'ordonnance du 3 octobre 1821 leur a donné le

1. Article 71 du règlement du 10 octobre 1821.

droit de réclamer contre le classement de leurs fonds pendant un délai de six mois, à partir de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral.

Depuis l'expiration de ce délai, le classement est inattaquable.

Il y a trente ans, en moyenne, que le cadastre est terminé.

Pourquoi ne permettrait-on pas aujourd'hui aux contribuables de demander individuellement la revision du classement de leurs propriétés, si ce classement n'est plus en rapport avec les faits?

Puisqu'on a autorisé en 1821 la rectification des erreurs commises par les agents du cadastre, il semble qu'on peut permettre aujourd'hui la revision des inexactitudes qui sont le fait du temps et des événements.

Nous ne voyons aucun motif de principe ou de pratique qui fasse obstacle à cette revision individuelle et actuelle.

Un nouveau délai de six mois pour produire leurs réclamations serait donné aux propriétaires qui prétendraient que leurs parcelles sont inexactement classées.

Le montant des réductions serait réimposé sur toutes les autres propriétés de la commune.

Les demandes en rectification ne seraient recevables que dans les cas où les taxes seraient supérieures de 30, 40, ou 50 pour 100 au taux moyen de l'impôt foncier de la commune.

Des précautions seraient prises contre l'abus des réclamations téméraires.

Ces revisions partielles, par mesures individuelles, ne produiraient pas sans doute une égalisation aussi générale que la réfection complète du cadastre; les fonds de terre par trop ménagés, qui ne tomberaient pas sous l'application de la loi du 21 mars 1874, ne seraient rehaussés que par l'effet de la réimposition. Cependant les mesures dont il s'agit seraient encore préférables à l'opération proposée par le gouvernement, qui ne s'appliquerait qu'aux contingents départementaux.

Quant aux propriétés bâties, il n'y a rien à faire pour établir entre elles l'égalité dans la sous-répartition du contingent communal, car la loi du 15 septembre 1809 et l'ordonnance du 30 octobre 1821 autorisent les propriétaires de ces immeubles, en cas de surtaxe, à demander, chaque année, dans les trois mois de l'émission des rôles, une réduction d'impôt.

Cette solution, à notre avis, donnerait une satisfaction suffisante aux plaintes légitimes.

Si les Chambres ne consentent pas à abroger la loi du 3 août 1875, et persistent dans leur résolution de faire procéder à une péréquation générale, nous croyons qu'il faut en ce cas donner au ministre des finances une entière latitude.

La péréquation de l'impôt foncier nécessiterait la réfection des opérations cadastrales.

Il faut lui permettre de faire une réforme complète, efficace et définitive.

Si l'on veut effectuer une répartition réellement proportionnelle de l'impôt foncier, il est nécessaire, pour les propriétés rurales, de faire procéder à l'évaluation exacte et directe du revenu net de chaque parcelle, c'est-à-dire de renouveler les opérations cadastrales.

Il convient aussi de simplifier le travail par la suppression des contingents départementaux, qui créent des antagonismes d'intérêts inconciliables et des luttes sans fin de département à département.

La difficulté de régler les rapports des départements entre eux a toujours été un écueil contre lequel toutes les tentatives de péréquation ont échoué.

Le revenu réel de chaque parcelle étant déterminé, on appliquerait directement à ce revenu légalement établi le coefficient fixé par la loi de finances, par exemple 4, 5 ou 6 pour 100.

La réforme ne devrait pas avoir pour objet seulement l'égalisation proportionnelle des cotes actuelles ; il faudrait encore, pour qu'elle fût complète et définitive, donner le moyen de maintenir l'impôt indéfiniment dans les mêmes

conditions d'égalité, en facilitant le renouvellement successif des évaluations du revenu foncier, après l'expiration de certaines périodes dont la durée serait déterminée.

A ce point de vue, la conservation obligatoire des opérations cadastrales serait une chose essentielle.

Le renouvellement périodique de ces estimations aurait pour effet d'assurer constamment la proportionnalité de la contribution immobilière.

Cet impôt suivrait ainsi, à certains intervalles, les changements qui s'opèrent dans l'industrie agricole et dans les conditions économiques de chaque région ; il croîtrait avec le revenu national.

Il n'aurait pas, il est vrai, la même flexibilité que la contribution des patentes, qui tient compte des mouvements annuels de l'industrie et du commerce ; on ne peut pas refaire chaque année les travaux du cadastre ; il acquerrait cependant, au moyen de ces opérations périodiques, une certaine élasticité qui serait une réelle amélioration.

Nécessité du recensement général des valeurs locatives.

On ne peut établir une juste répartition de l'impôt sur les propriétés bâties que par un recensement de toutes les valeurs locatives.

L'esprit public s'est amélioré depuis trente-cinq ans, le patriotisme des contribuables s'est élevé et éclairé ; il est vraisemblable que l'opposition brutale et aveugle de 1841 ne se renouvellerait plus.

Le recensement des valeurs locatives est une opération d'une grande importance dans notre système financier, car c'est le seul moyen de donner une base certaine à l'assiette de l'impôt.

Il serait sage de ne pas compromettre le succès de cette entreprise par un relèvement de taxe.

On devrait, au contraire, pour en assurer la réussite, déclarer expressément que l'opération n'a pas pour objet une augmentation d'impôt, et prendre même l'engagement de ne pas rehausser les contributions foncière et mobilière avant l'expiration d'un délai de dix ans.

Il conviendrait de décider également que la fixation du revenu des propriétés bâties ne serait renouvelée, comme pour les propriétés non bâties, que par périodes dont on déterminerait la durée.

L'ensemble de toutes ces mesures assurerait la péréquation de l'impôt foncier en France d'une manière effective et durable.

Objections contre toutes modifications de l'impôt foncier.

Mais la réforme qui vient d'être esquissée, et qui est la seule efficace, la seule qui doive être acceptée, à notre avis, si l'on tient à faire un travail de répartition générale, cette réforme est-elle possible et ne soulève-t-elle pas des objections graves? C'est ce que nous allons examiner sommairement.

La mobilité de l'impôt foncier, que nous accepterions comme un progrès dans les conditions que nous avons indiquées, a été vivement critiquée par des financiers éminents.

Le baron Louis, le comte Mollien, le comte Roy, MM. de Chabrol et Humann disent que la fixité des contingents, en ce qui concerne la propriété rurale, est commandée par la matière imposable elle-même, qui est permanente de sa nature, et que les évaluations du revenu, ayant été faites en raison des qualités intrinsèques de la terre, doivent rester invariables.

Ils invoquent l'intérêt de l'agriculture, qui ne pourrait pas prospérer si les améliorations devaient entraîner le rehaussement de l'impôt.

Malgré notre déférence pour ces grands maîtres, nous ne pouvons pas accepter les deux motifs donnés à l'appui de leur opinion.

La propriété foncière n'est pas une matière imposable invariable.

Lorsqu'une terre inculte et improductive est convertie en un vignoble fertile, elle constitue, dans son dernier état, relativement à l'impôt qui, légalement, doit être proportionnel au revenu, une chose essentiellement différente de la terre primitive.

De même, quand une forêt inexploitée et inexploitable à cause de ses accès difficiles, est ultérieurement traversée par un canal ou par une voie ferrée et desservie directement par une gare, elle devient évidemment par ce fait une chose imposable toute différente.

On ne peut donc pas dire, à ce point de vue particulier, que la terre soit permanente et immuable.

On ajoute qu'il faut encourager l'agriculture, que les propriétaires, rassurés contre la crainte de voir le fisc venir prendre sa part dans la plus-value obtenue par leur industrie, se livrent à des travaux d'amélioration qu'ils ne feraient probablement pas si le revenu qu'ils obtiennent par ces travaux devait être imposé; que d'ailleurs l'État profite indirectement de la plus-value donnée aux terres, en prenant des droits de mutation plus élevés en cas d'aliénation.

Ce second motif ne peut pas nous convaincre davantage.

Les industriels qui veulent perfectionner ou augmenter leurs moyens de production, ne sont point arrêtés dans l'exécution de leurs projets par les droits de patentes, qui s'accroissent à raison du développement de l'industrie.

L'impôt qui est établi sur les maisons nouvelles n'empêche pas davantagne de construire.

On ne peut pas, en vérité, supposer que le propriétaire d'une terre inculte qui peut, en la plantant en vigne, lui faire produire soixante hectolitres de vin par hectare, reculera devant la dépense de plantation, parce qu'il aura plus tard à payer 4 ou 5 francs d'impôt par hectare!

Des économistes, partisans encore plus absolus de la thèse de la fixité de l'impôt foncier, prétendent même que le propriétaire actuel n'a pas qualité pour demander un dégrèvement.

Ils disent que depuis près d'un siècle l'impôt est entré en considération dans toutes les transactions immobilières, qu'il s'est incorporé à la terre elle-même, qu'il a été un des éléments qui ont servi à la détermination du prix; que

par conséquent c'est le possesseur de l'immeuble à l'époque où l'impôt a été établi qui a supporté la perte résultant de l'inégalité dans la taxation.

Ils en concluent que le propriétaire actuel, ayant acheté la chose diminuée de cette partie du revenu, n'est pas autorisé à se plaindre de la répartition.

Ils invoquent également l'exemple de l'Angleterre, où, depuis près de deux siècles, les évaluations du revenu foncier sont restées immuables.

Ces raisons ne sont pas plus probantes.

Il faut d'abord écarter l'autorité du précédent pris dans l'histoire financière de l'Angleterre, car dans la Grande-Bretagne, le propriétaire foncier vis-à-vis de l'État, est plutôt un débiteur d'une rente rachetable qu'un véritable contribuable. En France, la contribution foncière a un autre caractère : c'est une taxe proportionnelle au revenu.

La législation française n'a jamais garanti au propriétaire, pour un temps indéfini, la fixité du revenu réglé par le cadastre, mais seulement pendant l'existence légale de la matrice cadastrale.

La faculté de renouveler les évaluations, après une certaine durée, découle du principe même de la proportionnalité de l'impôt.

Elle a été d'ailleurs formellement proclamée dans le projet de loi de 1846, par lequel M. Lacave-Laplagne proposait de renouveler, à l'expiration de chaque période de trente ans, les plans parcellaires et les opérations cadastrales.

Le législateur l'a reconnue lui-même par la loi du 7 août 1850 ainsi que par les résolutions des 5 août 1874 et 3 août 1875.

Avantages du mode de quotité.

Une critique d'une autre nature est encore adressée au système qui supprime les répartitions successives de l'impôt foncier entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables. On lui reproche de transformer la contribution immobilière en un impôt de quotité.

L'administration des contributions directes, spécialement, condamne cette forme de perception de l'impôt.

Elle admet le système de quotité pour la contribution sur les revenus du commerce et de l'industrie ; nous pouvons même ajouter qu'elle l'admet également pour l'impôt sur les propriétés bâties, du moins d'une manière implicite, puisqu'elle propose de frapper toutes les constructions nouvelles d'une taxe de 5 pour 100 de leur revenu net, pour arriver finalement à soumettre toutes les maisons à cette même taxe ; mais elle le repousse sur les revenus de la terre.

Le mode de quotité ne serait qu'un retour aux lois constitutives de l'impôt foncier.

Le mode de quotité a ses avantages et ses inconvénients. C'est un procédé de perception certainement plus perfectionné que le système de la répartition.

La répartition est une sorte d'abonnement avec les localités, qui sont tenues de donner au Trésor public une somme fixée à l'avance, dont le partage entre les contribuables est fait par les autorités locales, avec le concours de l'administration des contributions directes.

L'État sacrifie une partie de l'impôt à la certitude d'avoir, sans aucune chance aléatoire, la totalité de la contribution déterminée par le pouvoir législatif, et à l'avantage d'être désintéressé dans les opérations qui ont pour objet la fixation du montant de chacune des cotes.

C'est une sorte de fermage sous une forme particulière, une tradition des administrations de l'ancien régime.

L'impôt de quotité, au contraire, est perçu à raison du revenu de chaque contribuable ; il monte ou descend comme la richesse publique. Si le Trésor subit les conséquences des chances défavorables, il profite, d'un autre côté, de l'accroissement des revenus qui jusqu'à présent ont toujours suivi une marche ascendante.

Un des grands avantages du mode de quotité, c'est que l'augmentation des recettes se fait toute seule, automatiquement en quelque sorte, par le fait du développement de la richesse, tandis qu'avec le système de la répartition,

pour que l'impôt puisse suivre le mouvement ordinairement progressif de la matière imposable, il est nécessaire de procéder par voie d'augmentation des contingents.

Dans ce système, les contribuables ne payent que ce qu'ils doivent; en revanche ils payent tout ce qu'ils doivent.

L'administration de l'État est obligée, il est vrai, de répartir elle-même l'impôt, et de se donner la peine de le percevoir à ses risques et périls; mais ce n'est pas un motif pour repousser la réforme. Car les gouvernements ont le devoir de s'imposer la charge du recouvrement des impôts.

Le mode de quotité appliqué à l'impôt foncier ne constituerait pas d'ailleurs une nouveauté dans notre législation fiscale ; il ne changerait pas les principes des lois organiques de la contribution immobilière en France ; par cette réforme le législateur ferait revivre, au contraire, le système primitif des lois des 1er décembre 1790, 3 frimaire an VII et 15 septembre 1807.

Le duc de Gaëte, ministre des finances de 1799 à 1814, auparavant chef de bureau de la direction générale des contributions sous Necker, et commissaire de la trésorerie sous l'Assemblée nationale, qui avait concouru à la préparation des lois de finances de cette époque, déclare positivement que le législateur de 1790 avait entendu faire de la contribution foncière un impôt de quotité.

Dans un savant rapport sur les projets de loi du 23 mars 1876, présenté à l'assemblée générale du conseil d'état, M. le président Du Martroy a analysé en termes clairs et concis l'opinion de M. le duc de Gaëte sur ce point [1].

« M. le duc de Gaëte, dit-il, en cherchant à constituer la contribution foncière sous la forme d'un impôt de quotité, entendait se conformer à l'esprit et revenir à l'exécution

1. Rapport de M. Du Matroy, p. 26 et suiv.

de la loi du 1er décembre 1790, sainement interprétée. L'Assemblée constituante, en établissant la contribution foncière, avait voulu copier l'impôt des vingtièmes, le moins impopulaire des impôts de l'ancien régime, et qui était un impôt de quotité. Cette contribution dont le montant, déterminé à l'avance, devait être réparti entre les départements, avait bien certains caractères de l'impôt de répartition ; mais il en était ainsi parce que, les revenus territoriaux de la France n'étant pas encore connus d'une manière certaine, et d'autre part, l'impôt foncier étant la principale branche des revenus publics, il fallait bien assurer d'avance la somme nécessaire pour les besoins du budget. Mais ce n'est que d'apparence et provisoirement que ce caractère avait été donné à l'impôt foncier ; l'assemblée entendait si bien établir un impôt de quotité qu'elle a reconnu à tout contribuable taxé au delà du sixième de son revenu, le droit d'obtenir une réduction, et, d'autre part, pour remédier aux inconvénients de cette répartition provisoire, elle a prescrit la confection d'un cadastre général parcellaire en vue d'estimer individuellement en quelque sorte le revenu de chaque parcelle de propriété. Supposons, disait M. le duc de Gaëte, que le revenu cadastral de la France soit évalué à 1 milliard 500 millions, et que la législature veuille fixer à 150 millions le contingent de l'impôt foncier, la loi de finances n'aura qu'à disposer que chaque contribuable paiera 10 pour 100 de son revenu imposable, et alors, plus de répartitions à faire par la loi entre les départements, et par les conseils généraux et d'arrondissements entre les arrondissements et les communes. La contribution foncière devient un impôt de quotité, en ce que chaque contribuable paye isolément une partie aliquote de son revenu, la même pour tous. »

La loi du 15 septembre 1807, rendue sous le ministère du duc de Gaëte, avait commencé à mettre ce système à exécution ; elle en était l'exacte application.

Mais, après la chute de l'empire, le mode de quotité fut

abandonné, plutôt par esprit de réaction contre le régime précédent, qu'à raison des avantages réels du nouveau procédé par lequel on le remplaça.

Les lois du 15 mai 1818, du 17 juillet 1817 et du 31 juillet 1821 organisèrent la perception de l'impôt foncier sur d'autres bases.

Malgré ce changement de système, il reste bien établi que les législateurs de 1790, de l'an VII et de 1807, avaient entendu faire de l'impôt foncier un impôt de quotité, et qu'en revenant à cette forme de perception on ne ferait que se conformer à l'esprit des lois fondamentales de la matière.

Ajoutons que la Belgique a transformé en 1867 son impôt foncier en un impôt de quotité. Le revenu sur lequel la répartition est faite reste fixe pendant toute la durée des pièces cadastrales.

Cependant des objections sérieuses sont faites contre cette transformation.

Objections contre la réfection des opérations cadastrales et la réalisation une nouvelle péréquation.

Si l'on se proposait de faire de la contribution foncière un véritable impôt de quotité dans la rigoureuse acception du mot, il se présenterait effectivement une première difficulté qui pourrait être considérée comme invincible. Il est certain que si l'on devait procéder annuellement à une nouvelle évaluation du revenu de chaque parcelle, d'après les changements survenus dans la nature des cultures, ou d'après des classifications nouvelles; en d'autres termes, s'il s'agissait de faire chaque année pour la contribution immobilière ce qui est pratiqué pour la perception de l'impôt des patentes, il faudrait en ce cas s'attendre à une grave objection, tirée de l'impossibilité d'établir les revenus parcellaires, et par suite les cotes innombrables à imposer aux propriétaires fonciers.

Ce qui est possible avec 1 600000 patentes serait matériellement irréalisable pour 140 000 000 de parcelles.

Mais ce n'est pas ainsi qu'on entendrait exécuter la mesure.

Le revenu serait immuable aussi longtemps que les opérations cadastrales resteraient obligatoires.

Les rôles seraient dressés sur les revenus constatés pour chaque parcelle, et on appliquerait directement à ce revenu, comme le disait le duc de Gaëte, le taux de la taxe fixé par la loi de finances, sans aucune autre complication.

La taxe serait appliquée de la même manière sur le revenu des propriétés bâties, déterminé par le recensement des valeurs locatives.

On prétend que le mode de quotité crée un antagonisme entre l'administration et les contribuables; on cite à l'appui de cette objection le mot de Turgot, qui a dit que « quand il s'agit de l'impôt de quotité, le roi est seul contre tous ».

C'est vrai, en ce sens que, dans le système de répartition, le contingent étant fixé à l'avance, l'État est désintéressé dans la division qui en est faite ensuite entre les contribuables; tandis que dans la forme de quotité, la lutte, au lieu de s'établir entre le contribuable et la commune, s'engage entre le contribuable et l'agent des contributions chargé de la fixation des cotes.

On pourrait craindre que l'intervention des agents du fisc n'excitât plus de défiance que celle des autorités locales et n'eût pour effet d'entraver le recouvrement de l'impôt.

Mais l'expérience prouve que cette objection est plus grave en théorie qu'en pratique.

La cotisation de l'impôt des patentes, qui est une opération non moins délicate, ne provoque aucune protestation de la part des contribuables contre les employés de l'administration. Pourquoi la perception de l'impôt foncier présenterait-elle plus de difficultés?

On ne saurait prétendre que, dans le mode de quotité, le Trésor doive rencontrer les intérêts des contribuables coalisés contre lui.

Tous les contribuables ont au contraire intérêt à ce que

chacun paye sa part proportionnellement à son revenu, car le dégrèvement que l'un d'eux obtient ne profite pas aux autres, et ce qui est enlevé frauduleusement au fisc doit être supporté par tous les contribuables.

En faisant payer à chacun ce qu'il doit légalement, l'État agit donc en réalité dans l'intérêt de tous.

On a prétendu encore que si l'on établissait l'impôt de quotité, les conseils de préfecture et le conseil d'État, composés de fonctionnaires amovibles, ne pourraient plus juger les litiges relatifs aux contributions directes, parce que l'État, devenant l'adversaire des contribuables pour la fixation de l'impôt, ne pourrait pas être dans ces affaires juge et partie. Ces contestations devraient être portées devant les juges ordinaires, dont il faudrait doubler le nombre.

L'expérience a fait égalemeut justice de cette nouvelle objection. La juridiction administrative juge les contestations que fait naître la perception de l'impôt de patentes; cependant son indépendance et son impartialité n'ont jamais été contestées.

Mais il y a contre le projet d'une réforme générale de la répartition de l'impôt foncier des objections plus graves.

N'y aurait-il pas en effet de grands inconvénients à faire procéder à des opérations cadastrales qui dureraient certainement plus de dix ans, peut-être vingt ans, et dont le résultat, pouvant entraîner une augmentation de l'impôt, inquiéterait les intérêts des propriétaires de 140 millions de parcelles?

Ces opérations entretiendraient dans le pays, pendant toute leur durée, une agitation permanente qui aurait des conséquences fâcheuses pour la tranquillité du pays et même pour la sécurité du gouvernement.

La crainte de provoquer des mécontentements parmi les propriétaires des 15 500 000 maisons ou usines a empêché l'administration des contributions directes de proposer le recensement général des valeurs locatives, pourtant bien

nécessaire pour rectifier la répartition de l'impôt sur les propriétés bâties. Cette crainte est bien plus redoutable lorsqu'il s'agit d'une mesure qui semblerait menacer les intérêts des propriétaires de tout le sol français.

Et que penser de l'énormité de la dépense qu'entraînerait la réalisation de la réforme?

L'administration des contributions directes estime que, même en utilisant autant que possible les documents existants, la dépense de la réfection de cadastre s'élèverait à une somme qui ne serait pas inférieure à 150 millions.

Le cadastre, commencé en 1807 et terminé en 1850, a coûté environ 160 millions; mais les prix des travaux exécutés à des époques qui remontent en moyenne à trente ans seraient aujourd'hui évidemment plus élevés.

Si, en effet, on prenait pour base de cette évaluation le coût des opérations cadastrales qui se poursuivent actuellement dans les départements du Nord, de la Savoie, de la Haute-Savoie, des Alpes-Maritimes et de la Corse, on arriverait à un chiffre bien supérieur : dans ces cinq départements, la dépense est, en moyenne par hectare, de 1 fr. 83 centimes; de 93 centimes par parcelle, plus une indemnité fixe de 40 francs par commune, accordée à l'inspecteur et au contrôleur des contributions directes. D'après ces prix, la dépense de réfection du cadastre pour toute la France s'élèverait à 223 140 000 francs.

Le recensement des valeurs locatives des maisons et usines coûterait, en outre, d'après l'appréciation du service spécial, une somme de 12 millions de francs.

Les frais annuels pour la conservation des opérations cadastrales monteraient à 10 millions de francs. L'ensemble de ces diverses opérations entraînerait donc une dépense totale de 162 à 235 millions en capital, et une charge annuelle de 10 millions, non compris les frais qu'occasionnerait, à l'expiration de la durée légale de chaque période, le renouvellement des évaluations du revenu foncier.

Serait-il raisonnable, pour faire cesser les inégalités dont nous avons apprécié l'importance, surtout lorsqu'on peut corriger les plus considérables par des mesures individuelles, rapides et peu dispendieuses, de s'engager dans une entreprise aussi coûteuse?

Pour tout esprit impartial, la réponse n'est pas douteuse. Nous approuvons le ministre des finances d'avoir considéré que le but et les résultats d'une réforme générale de l'impôt foncier ne peuvent pas justifier un pareil sacrifice.

§ 2. — Projets d'impots foncier, personnel et mobilier et des portes et fenêtres, en Algérie.

L'impôt foncier n'existe pas en Algérie.

Les Arabes seuls payent l'équivalent sous forme de taxes spéciales. Lorsque les propriétés immobilières sortent des mains des indigènes pour passer dans celles des Européens, même dans les provinces de plein exercice, elles sont affranchies d'impôt. Les impôts en Algérie. Les Européens ne sont pas assujettis à l'impôt foncier en Algérie.

Cette immunité est absolument injuste. Cette immunité n'est pas justifiable.

L'État fait dans l'intérêt général de grands sacrifices pour maintenir dans notre colonie l'ordre et la sécurité, et pour augmenter la prospérité matérielle ; il fait particulièrement en faveur de l'industrie agricole des dépenses considérables en travaux de routes, de chemins de fer, de barrages et d'irrigation. Il est équitable que la propriété foncière supporte sa part de ces charges, quel qu'en soit le propriétaire.

Les Européens ne sont pas assujettis non plus à la contribution des portes et fenêtres, ni à l'impôt personnel et mobilier; ils payent seulement celui des patentes.

Ils sont affranchis des contributions indirectes.

La commission du budget de 1875 avait proposé à l'Assemblée nationale d'imposer la propriété foncière en Algérie; d'y établir également les contributions des portes et fenêtres, et personnelle-mobilière. La commission du budget de 1875 a proposé d'appliquer en Algérie les contributions foncière, des portes et fenêtres, et personnelle et mobilière.

Elle taxait toutes les propriétés bâties ou non bâties

Contribution foncière en territoire de plein exercice. Mode de quotité.

situées sur les territoires de plein exercice, dans lesquels les opérations cadastrales sont terminées.

Elle établissait la contribution sous la forme d'impôt de quotité, à raison de 5 pour 100 du revenu net. Cette imposition ayant pour base les évaluations du revenu foncier, il avait paru superflu de réunir les impôts de chaque parcelle pour former les contingents départementaux et de répartir ensuite le montant de ces mêmes contingents d'après les chiffres du revenu des divers immeubles. La commission avait considéré qu'il était plus simple d'établir immédiatement l'impôt sur la base du revenu parcellaire.

Elle ne donnait aux évaluations cadastrales qu'une certaine durée afin de faire profiter le Trésor public de l'augmentation des revenus qui pourrait résulter des améliorations ultérieures.

Le principe de la fixité de l'impôt lui paraissait inadmissible, surtout en Algérie, où le revenu de la terre se transforme chaque jour sous l'influence de travaux de toute nature exécutés aux frais de l'État.

Tous les immeubles compris dans le territoire cadastré, possédés par des Européens ou par des indigènes, sans distinction, devaient être assujettis de la même manière à la contribution foncière.

Contributions sur les territoires recensés.

Les immeubles situés dans les territoires mixtes recensés, appartenant à des Européens, n'étaient imposés qu'à la moitié seulement du montant des taxes.

Les évaluations du revenu foncier pouvaient être revisées après l'expiration de chaque période de dix ans.

Les impôts arabes, supprimés dans les territoires cadastrés, étaient maintenus dans les territoires recensés jusqu'à l'achèvement des opérations cadastrales.

D'après le projet de la commisssion, les Européens continuaient à être exonérés, dans les territoires militaires, de toutes taxes directes.

Les contributions des portes et fenêtres, personnelle et

mobilière étaient établies également comme impôt de quotité.

La contribution mobilière était fixée au vingtième des valeurs locatives. La valeur locative des tentes ou gourbis, occupés par les indigènes dans les territoires cadastrés ou recensés, ne pouvait pas être inférieure à 20 francs.

Le ministre de l'intérieur, d'accord avec le gouverneur général de l'Algérie, avait préparé, de son côté, à la même époque, un projet de loi sur les impôts directs en Algérie. **Projet du gouvernement.**

Ce projet s'écarte, sur plusieurs points essentiels, de la proposition de la commission parlementaire.

Il proposait de créer un impôt de 5 1/2 pour 100, en principal, sur le revenu des immeubles situés dans les territoires cadastrés ; mais le principal ne devait être perçu au profit de l'État qu'à l'expiration d'un délai de 5 années. Les centimes additionnels, au contraire, pouvaient être établis immédiatement en faveur des départements et des communes.

L'impôt foncier devait être perçu, comme dans la métropole, d'après le mode de répartition.

Les propriétés appartenant à des Européens, comprises dans les territoires recensés et dans les territoires militaires, étaient affranchies de toute taxe foncière.

Le projet créait un impôt mobilier, du vingtième des valeurs locatives des propriétés bâties, ainsi que des tentes et gourbis.

Le gouvernement ne proposait pas d'établir en Algérie la contribution des portes et fenêtres.

Enfin, l'impôt arabe dans les territoires non cadastrés civils ou militaires était transformé en une taxe unique, perçue sur les indigènes, et basée sur le produit moyen des impôts existant pendant les trois dernières années.

Ces deux projets ont été soumis en même temps, en 1874, au conseil d'État qui a adopté, sauf quelques modifications de détail, le système du ministre de l'intérieur. **Avis du Conseil d'État**

Il a repoussé le mode de quotité parce que les opérations cadastrales, commencées en 1865 et terminées en 1875, sur une étendue de 1 280 000 hectares, ont été exécutées, paraît-il, conformément aux prescriptions de la loi française, c'est-à-dire, en vue de la perception d'un impôt de répartition. Les évaluations ont déterminé plutôt les rapports existants entre les revenus des propriétés de la même région que le revenu réel de chacune d'elles. Elles ont donné la possibilité, par le moyen d'une proportion de rehaussement, de fixer le contingent de chaque département et de faire les répartitions communales et individuelles équitablement, mais elles ne pourraient fournir, a-t-on dit, qu'une base incertaine de cotisation ; le conseil d'État a pensé que pour appliquer le mode de quotité il faudrait recommencer le travail des évaluations cadastrales, ce qui ajournerait, pour plusieurs années encore, l'application de l'impôt foncier en Algérie.

Nous n'entrerons pas plus avant dans l'examen comparatif des deux systèmes, puisqu'on paraît les avoir abandonnés l'un et l'autre ; nous dirons cependant que, quant à nous, nous n'hésiterions pas à donner la préférence au projet de la commission du budget.

Les deux projets sont abandonnés.

Il est regrettable qu'une question aussi importante ne reçoive pas de solution.

Nécessité d'une solution prochaine.

L'exonération complète de la propriété algérienne, possédée par les Européens, surtout dans les territoires cadastrés, est absolument injuste; les colons eux-mêmes l'avouent : un membre du conseil général d'Alger, interprète de l'opinion commune de la colonie, parlant comme rapporteur de la commission chargée par le conseil supérieur de l'Algérie d'étudier le projet du gouvernement, reconnaissait que « la propriété européenne rurale et urbaine doit être imposée, qu'il n'est pas juste que, dans les territoires de plein exercice, elle soit libre d'impôt ».

Si cette partie de l'administration algérienne était

comprise dans les attributions de la direction générale des contributions directes du ministère des finances, il est certain que cette immunité injustifiable n'existerait plus, car une administration compétente n'aurait pas toléré jusqu'à présent un fait aussi choquant.

Nous dirons, à cette occasion, qu'il y aurait grand avantage à ce que tous les services financiers de l'Algérie fussent centralisés au ministère des finances, comme ceux des départements de la métropole.

Nous signalons cette réforme nécessaire à l'attention des pouvoirs publics.

CHAPITRE XVI

RÉFORME DES IMPOTS PERSONNEL ET MOBILIER ET DES PORTES ET FENÊTRES. — IMPOT GÉNÉRAL SUR LE REVENU. IMPOT SUR LE CAPITAL[1].

§ 1er. — IMPOTS PERSONNEL ET MOBILIER ET DES PORTES ET FENÊTRES. — Propositions ayant pour objet la réforme des impôts personnel et mobilier et des portes et fenêtres. — Législation : Lois du 13 janvier 1791 et du 3 nivôse an VII sur l'impôt mobilier. — Loi du 2 mars 1791 sur les patentes. — Loi du 4 frimaire an VII sur les portes et fenêtres. — Loi du 29 juin 1872. — Impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — Exemption des rentes françaises et étrangères. — Des revenus des créances hypothécaires et chiroragraphaires. — Des actions et des obligations étrangères non cotées en France. — Proposition de MM. Houssard et Passy sur l'impôt personnel et mobilier. — Rejet de cette proposition. — Proposition de M. Wolowski sur l'impôt mobilier. — Proposition de M. Eymard-Duvernay sur la contribution personnelle. — Examen de cette proposition. — Proposition de M. Thourel sur la même contribution. — Objections contre cette proposition. — Projet de suppression de l'impôt des portes et fenêtres. — Motifs à l'appui du rejet de cette demande. — Mauvaise répartition à l'origine, de l'impôt personnel et mobilier. — Loi du 23 juillet 1820. — Projets de réforme de MM. Roy et de Chabrol. — Projet de M. Laffitte préparé et soutenu par M. Thiers, sous-secrétaire d'État. — Loi du 26 mars 1831 : La taxe personnelle et celle des portes et fenêtres sont converties en impôts de quotité. — La contribution mobilière reste impôt de répartition. — Loi du 21 avril 1832. — Abrogation de celle du 26 mars 1831. — L'impôt personnel et l'impôt mobilier sont de nouveau réunis. — Les contributions personnelle et des portes et fenêtres redeviennent des impôts de répartition. — La loi du 21 avril 1832 impose au gouvernement l'obligation de présenter un projet pour une nouvelle répartition de la contribution mobilière. — La réforme effectuée est insuffisante. — Inconvénients de la réunion de l'impôt personnel et de l'impôt mobilier. — Le taux de la taxe personnelle doit être fixé directement par la loi. — L'impôt mobilier doit être un impôt de quotité établi sur la valeur locative réelle. — L'impôt des portes et fenêtres doit être également un impôt de quotité. — Les réformes indiquées donneraient une augmentation de produits de près de 30 millions.

1. Ce chapitre est la reproduction modifiée d'un article publié dans le numéro du 1er juin 1880 de la *Revue des Deux-Mondes*.

§ 2. — **Impot général sur le revenu.** — Ses avantages.— Il y a en France, un impôt direct spécial sur chaque revenu. — En outre six impôts directs généraux superposés sur tous les revenus. — L'income-tax s'ajouterait aux impôts directs spéciaux et aux impôts généraux superposés. — Chaque revenu serait frappé de cinq taxes directes différentes, ce qui est inadmissible. — Il faut choisir entre l'impôt anglais et nos taxes générales. — L'income-tax est théoriquement plus proportionnelle. — En fait, elle donne lieu elle-même à de grandes inégalités. — Exemples tirés des documents officiels anglais-américains — et italiens. — Inconvénients du mode de perception de l'income-tax. — Le produit de l'income-tax serait inférieur à celui de nos taxes générales. — Il serait plus difficile à recouvrer.

§ 3. — **Impot unique sur le capital.** — Proposition de M. Ménier. — Taxe sur les capitaux fixes. — Montant du produit des impôts supprimés. — La taxe unique sur les objets imposés serait huit fois supérieure aux impôts qui les frappent actuellement. — La propriété immobilière serait improductive et sans valeur. — L'impôt deviendrait irrécouvrable. — L'impôt unique sur les capitaux fixes n'est que la reprodution de la doctrine des physiocrates. — Il serait injuste dans son application — et désastreux dans ses eflets.

§ 1. — Impôts personnel et mobilier et des portes et fenêtres.

Les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres, ont été l'objet, de la part du gouvernement ou par voie d'initiative parlementaire, de diverses propositions soit pour en augmenter le produit ou pour en améliorer l'assiette, soit pour les remplacer par d'autres taxes.

L'Assemblée nationale, saisie de ces propositions, les a repoussées ou ajournées.

Réformes des impôts personnel-mobilier et des portes et fenêtres.

Les réformes proposées auraient-elles amélioré réellement cette partie de notre législation fiscale, comme leurs auteurs le supposaient? doit-on modifier par d'autres réformes les impôts dont nous venons de parler? doit-on les compléter par des taxes qui auraient pour effet de rendre l'ensemble des charges publiques plus proportionnel aux facultés de chacun? doit-on les remplacer par d'autres contributions jugées plus équitables ou plus favorables au développement de la richesse nationale?

Nous avons apprécié dans le chapitre précédent la proposition relative à la réforme de l'impôt foncier.

Nous allons examiner brièvement les autres questions.

Législation. L'Assemblée constituante de 1789 a créé, tout d'une pièce, notre système de contributions directes. Elle a taxé tous les revenus : les revenus fonciers par la loi du 1er décembre 1790, les revenus mobiliers par celle du 13 janvier 1791, et les revenus commerciaux et industriels par la loi du 2 mars 1791.

La contribution mobilière se composait de cinq éléments : la taxe du citoyen actif, celle des domestiques, celle des chevaux, celle des revenus mobiliers et celle d'habitation.

Loi du 13 janvier 1791. La taxe du citoyen actif était fixée à trois journées de travail.

La taxe des domestiques était établie progressivement d'après le nombre et le sexe des serviteurs.

Chaque cheval de selle était imposé à 3 livres ; le cheval de carrosse à 12 livres.

La contribution mobilière était fixée à 1 sou pour livre du montant des revenus mobiliers déterminés d'après les loyers d'habitation, déduction faite du revenu foncier. La taxe d'habitation devait être du 300e de l'ensemble des revenus foncier et mobilier.

En cas d'insuffisance du produit des autres taxes pour atteindre le montant du contingent, la contribution d'habitation, frappant à tous les revenus, devait être augmentée jusqu'à due concurrence.

La contribution sur les revenus industriels et commerciaux, désignée sous le nom d'impôt des patentes, créée par la loi du 2 mars 1791, était assise sur la valeur locative de l'habitation, des boutiques, magasins ou ateliers, d'après un tarif dont la taxe la plus basse était de 2 sous pour livre, quelle que fût la profession exercée.

L'instruction du 13 janvier 1791 donne le commentaire officiel de cette organisation fiscale. « La contribution mobilière, dit-elle, doit atteindre tous les revenus qui ne

peuvent l'être par la contribution foncière. Il est juste qu'ils contribuent à la dépense commune, puisqu'ils profitent de la protection publique. Elle sera formée de plusieurs taxes, dont l'une à raison des revenus mobiliers et les autres relatives à toute espèce de richesse et aux signes qui en annoncent. Le citoyen qui est réduit au salaire commun de la journée de travail et qui n'a pas d'autres revenus sera exempt de toute contribution ; celui qui aura peu de facultés ne payera guère que la cote de trois journées de travail. L'homme riche sera atteint plus fortement par les taxes additionnelles, à raison de ses domestiques, de ses chevaux et par la progression graduelle de ses revenus. La contribution mobilière est assise, comme la contribution foncière, sur le principe salutaire de l'égalité : plus de privilèges, plus d'exemptions. Tous les habitants en état de payer sont également assujettis à la partie de la contribution qui doit être commune. Les salaires publics et privés, les revenus des fonds mobiliers sont soumis à un impôt proportionnellement à leur importance. L'assemblée n'a été arrêtée que par la difficulté de connaître les revenus d'industrie et de fonds mobiliers. Il est impossible de soustraire aux yeux de l'administration une propriété foncière, un champ ou une maison ; mais les revenus d'industrie sont faciles à cacher. La différence de professions ne pourrait pas servir de moyen de les connaître : deux hommes du même état ont souvent des fortunes inégales, et souvent des professions de même nature sont plus ou moins productives, à raison des villes où on les exerce. Il était plus difficile encore de connaître les revenus des capitaux : le débiteur et le créancier, presque toujours intéressés au secret de leurs opérations, ne laissent aucun moyen de les découvrir. Il fallait enfin prévenir l'arbitraire tant de fois reproché aux anciennes contributions personnelles, source d'embarras pour les administrateurs honnêtes et instrument d'animosité et de passion entre les mains de tous les autres. L'assemblée

nationale ne s'est pas dissimulé qu'il était impossible d'atteindre à une évaluation parfaite, mais convaincue qu'il y aurait trop d'inconvénients à asseoir les contributions sans autre base que l'opinion des administrateurs, elle a adopté la présomption résultant des loyers d'habitation comme étant la base la moins fautive. »

Loi du 3 nivôse an VII.

L'impôt mobilier, ainsi constitué, a été successivement modifié par diverses lois subséquentes. La loi du 3 nivose an VII l'a fixé au marc le franc du chiffre du loyer d'habitation personnelle. A l'origine il frappait exclusivement les revenus mobiliers. Par suite de ces transformations il est devenu une taxe générale sur tous les revenus.

Loi du 4 frimaire an VII, sur les portes et fenêtres.

Il a été complété en l'an VII, par la contribution des portes et fenêtres qui frappe toutes les ouvertures, à l'exception de celles des bâtiments affectés à l'agriculture, aux manufactures, à des services public, ou non destinés à l'habitation. La contribution des portes et fenêtres a été elle-même transformée depuis la loi du 4 frimaire an VII. Elle est perçue actuellement par voie de répartition, conformément à un tarif qui varie d'après la population des villes et des communes, à raison du nombre et de la nature des ouvertures de chaque maison, et de l'étage auquel les ouvertures appartiennent.

Le tarif suit la progression de la valeur présumée des maisons. Quoique comportant un tarif gradué, l'impôt n'en est pas moins fondé sur le principe de la proportionnalité.

Les taxes sont généralement établies avec équité, surtout dans les campagnes, où la différence dans la valeur des bâtiments est moins grande que dans les villes; les taxes y sont d'ailleurs beaucoup plus faibles; de plus, un grand nombre de maisons dans les communes rurales ayant moins de six ouvertures jouissent, à ce titre, d'un tarif de faveur.

Dans les grandes villes, notamment à Paris, où il y a une différence de valeur notable entre les maisons des divers quartiers, il ne serait pas juste d'imposer les ouvertures

de toutes les propriétés uniformément au même droit. C'est pour ce motif que le décret du 17 mars 1852 a autorisé la commission municipale de Paris, à répartir son contingent dans la contribution des portes et fenêtres d'après un tarif spécial, combiné de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures.

L'application de ce système a donné des résultats très satisfaisants: les maisons ayant un grand nombre d'ouvertures et un faible revenu ont été sensiblement dégrevées; celles des quartiers riches, donnant de gros revenus, se sont trouvées augmentées dans une mesure équitable.

Les villes de Lyon et de Bordeaux ont été autorisées également, par les lois du 28 juin 1854 et du 5 mai 1855, à établir des tarifs spéciaux pour la répartition de leur contingent.

L'impôt des portes et fenêtres, étant un accessoire de la contribution mobilière, est à la charge de ceux qui occupent les locaux d'habitation desquels dépendent les ouvertures imposables; néanmoins, pour en faciliter la perception, les propriétaires, usufruitiers ou locataires principaux, sont tenus de le payer, sauf leur recours contre les locataires particuliers.

Loi du 29 juin 1872. Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Le système fiscal de l'assemblée constituante a été complété par l'assemblée nationale : la loi du 29 juin 1872 a imposé spécialement et directement les divers revenus mobiliers. Elle a établi une taxe annuelle de 3 pour 100: 1° sur les intérêts, dividendes et tous autres produits des actions des sociétés ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles; 2° sur les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics, ainsi que des sociétés, et entreprises de toute nature; 3° sur les intérêts et bénéfices annuels des parts d'intérêts et commandites dans les sociétés et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions; 4° sur les actions, obligations, titres d'emprunts des sociétés, corporations,

villes, provinces étrangères, ainsi que de tout autre établissement étranger.

Il n'y a plus que les arrérages des rentes françaises et étrangères, les intérêts des créances hypothécaires et chirographaires, les produits des actions et obligations étrangères non cotées sur le marché public français, qui ne soient pas imposés directement.

En principe tous les revenus mobiliers doivent être soumis à l'impôt. Les exceptions admises par l'assemblée nationale sont fondées sur des considérations particulières.

Exemption des rentes françaises et étrangères, des revenus des créances hypothécaires et chirographaires, des actions et obligations non cotées en France.

La loi du 29 juin 1872 n'a pas imposé la rente française par respect pour l'engagement pris dans la loi du 9 vendémiaire an VI. L'intérêt bien entendu du Trésor est d'ailleurs d'accord avec cette disposition légale : pouvant être encore dans la nécessité de faire de nouveaux emprunts, l'État a un réel avantage à ne pas déprécier le capital de ses rentes.

C'est également pour favoriser les recettes de l'État que le gouvernement a demandé l'abrogation de la loi du 28 juin 1872, qui avait assujetti les intérêts des créances hypothécaires à un impôt de 2 pour 100 : en diminuant les placements hypothécaires, cet impôt aurait fait perdre, chaque année, au Trésor, en droits de timbre et d'enregistrement, une somme supérieure au produit qu'il aurait pu donner.

On a fait fléchir le principe de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières, relativement à quelques autres revenus, par des raisons diverses : des considérations politiques ont fait exempter les rentes des États étrangers ; les actions et les obligations étrangères non cotées en France, et les créances chirographaires échappent à l'impôt, uniquement parce qu'elles ne pourraient être saisies par le fisc qu'au moyen d'une déclaration.

Voilà, résumé à grands traits, le tableau de notre législation sur les contributions directes.

Plusieurs réformes ont été demandées devant l'assemblée nationale et devant la Chambre des députés.

On a proposé[1] de convertir l'impôt personnel en une taxe de quotité, à raison d'un centime par jour.

Proposition de MM. Houssard et Passy sur l'impôt personnel et mobilier.

De créer, sous la dénomination de taxe d'habitation, une contribution annuelle, égale à la moitié de l'impôt mobilier actuel;

D'établir un impôt nouveau sur tous les revenus mobiliers, non commerciaux ; — sur les rentes des États étrangers, payables ou négociables en France; — sur les actions et les obligations des sociétés étrangères, lorsque les titres de ces sociétés ont été émis ou sont négociables en France; — sur les rentes viagères, les traitements ou pensions payés par l'État, les départements ou les communes, lorsque ces traitements ou pensions seraient de plus de 1000 francs par année.

Les auteurs du projet proposaient de fixer la quotité de cet impôt au vingtième du revenu, lorsque le revenu serait produit par un capital réalisé, et au trentième seulement lorsqu'il serait établi sur des traitements ou des pensions viagères.

L'assemblée nationale ayant établi par la loi du 29 juin 1872 un impôt de 3 pour 100 sur le revenu des valeurs mobilières, la disposition principale de la proposition de MM. Houssard et Passy, qui avait en partie le même objet, avait perdu presque tout intérêt. L'assemblée n'eut pas à s'en occuper.

Rejet de cette proposition.

La réduction de 50 pour 100 de la contribution mobilière n'était pas acceptable au fond, car elle portait sur un de nos impôts les mieux assis et dont le dégrèvement n'est point demandé par l'opinion publique; elle était surtout inadmissible dans l'état où se trouvaient à ce moment les finances publiques.

1. Projet de MM. Houssard et Louis Passy, du 21 janvier 1871. *Annales de l'Assemblée nationale,* t. III, p. 553.

Les questions relatives à la séparation des contributions personnelle et mobilière et à la conversion de l'une et de l'autre en impôts de quotité, n'ont pas été résolues par l'assemblée nationale, mais elles méritent de fixer l'attention du législateur ; nous les examinerons spécialement dans une autre partie de ce travail.

Proposition de M. Wolowski sur l'impôt mobilier.

Un membre de l'assemblée nationale, M. Wolowski, déposa, le 12 janvier 1872[1], une proposition ayant pour objet la création, à titre de taxe de guerre pour la libération du territoire français, mais cependant comme impôt permanent, d'un droit d'habitation de 15 pour 100 sur la valeur locative de la propriété bâtie.

Cette proposition devait évidemment être repoussée.

Une taxe de 15 pour 100 sur la valeur locative de toutes les propriétés bâties aurait donné, d'après les calculs de l'auteur de la proposition, une recette de 250 millions ; l'impôt mobilier existant ne produit, déduction faite de l'impôt personnel, que 42 millions 500 mille francs ; la taxe nouvelle aurait donc été six fois plus élevée.

En admettant, comme M. Wolowski, que le prix du loyer d'habitation soit généralement un des signes extérieurs les plus exacts de la fortune des contribuables, il est certain pourtant que la présomption qui en résulte n'est pas toujours d'accord avec la réalité. Il arrive, en effet, quelquefois, que tel contribuable qui occupe un appartement opulent a moins de revenus que tel autre qui en habite un beaucoup plus modeste.

Le chiffre du loyer ne peut être la base d'un impôt sur le revenu présumé qu'à la condition que le taux de la taxe soit modéré. Si on avait sextuplé l'impôt mobilier actuel, qui est accepté sans contestation, les inégalités de la répartition auraient été intolérables.

Proposition de M. Eymard-Duvernay sur la contribution personnelle.

Une troisième proposition, du 15 janvier 1875[2], deman-

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. VI, p. 342.
2. De M. Eymard-Duvernay. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 81.

dait que, pour tous les contribuables dont les trois contributions mobilière, foncière et des portes et fenêtres réunies s'élèveraient à 25 francs, la contribution personnelle fût de 20 pour 100 du montant de ces trois cotes; qu'elle fût maintenue au taux actuel lorsque le montant des trois cotes serait inférieur à 25 francs; et elle invitait le gouvernement à présenter le plus tôt possible un projet de réforme de la contribution mobilière.

Cette proposition, dont la commission du budget avait demandé le rejet, n'a pas été discutée devant l'assemblée nationale. Elle a été reproduite par son auteur, le 13 juillet 1876, devant le Sénat, où elle est encore à l'étude.

L'exposé des motifs précise le sens et la portée de ce projet : « Qu'il y ait, dit M. Eymard-Duvernay, une espèce de proportionnalité dans les impôts directs, cela est vrai, sauf néanmoins que beaucoup de choses, comme les rentes, les créances hypothécaires échappent à tout impôt. Mais les impôts indirects, les impôts de consommation, les impôts qu'on peut appeler personnels au premier degré, et qui aujourd'hui sont la mamelle du fisc, puisqu'ils atteignent un chiffre qui va sans cesse en se développant, ne sont trop évidemment, comme on l'a dit avec raison, que des impôts progressifs à rebours, ou en d'autres termes, tombent d'autant plus lourdement sur les contribuables qu'ils sont moins riches. »

Si, dans le système de l'assemblée constituante de 1791, ajoutait-il, l'impôt personnel était égal pour tous, l'impôt mobilier, au contraire, était progressif. Plus tard, lorsqu'on a fait de cette dernière contribution un impôt proportionnel, on a changé l'équilibre que le législateur de 1791 avait entendu établir. Pour revenir à la conception primitive, l'auteur de la proposition est d'avis qu'il y a lieu de faire de la contribution personnelle un accessoire des autres contributions directes dont nous venons de parler.

Examen de cette proposition.

M. Eymard-Duvernay part de cette idée que la loi de 1791 avait fait de la contribution mobilière un impôt progressif.

Le point de départ de ce raisonnement est inexact.

L'assemblée constituante a fondé tout son système fiscal sur le principe de la proportionnalité. La taxe mobilière a été établie, dès l'origine, proportionnellement au revenu présumé des fonds mobiliers.

L'auteur de la proposition a confondu les procédés d'évaluation du revenu mobilier, admis par la loi du 13 janvier 1791, avec le mode de répartition de l'impôt sur les revenus présumés.

La loi du 13 janvier 1791 a décidé que le montant des revenus mobiliers serait déterminé d'après des signes présomptifs : les prix des loyers; et pour arriver à une évaluation plus exacte des revenus de cette nature, elle a suivi une progression graduelle; elle a admis dix-huit degrés, et à chacun de ces degrés elle a attribué une présomption de revenus suivant une proportion différente. Ainsi, le contribuable ayant un loyer d'habitation au-dessous de 100 livres était présumé avoir un revenu seulement du double, tandis que le revenu de celui qui avait un loyer de 2 000 livres était évalué au sextuple; le contribuable qui payait 12 000 livres de loyer était présumé avoir un revenu douze fois et demie supérieur au loyer.

Sur le montant de ces divers revenus, déterminés à l'aide de présomptions différentes, la loi appliquait une taxe proportionnelle.

L'exposé des motifs de la proposition ajoute que le rehaussement de 20 pour 100 des contributions foncière, mobilière et des portes et fenêtres au préjudice des contribuables riches ou aisés, n'est que la juste compensation de l'exagération des impôts de consommation qui grèvent principalement les populations ouvrières.

La réforme des impôts directs ne doit pas être mêlée à celle des contributions indirectes. Ces deux choses doivent être examinées séparément. Les difficultés que présente chacune d'elles sont assez grandes pour qu'on ne les augmente pas encore par l'effet de cette confusion.

Les impôts indirects payés par la classe ouvrière pèsent-ils exclusivement sur elle, ainsi qu'on le dit? Par l'effet de leur incidence, ces taxes ne viennent-elles pas, en réalité, augmenter le chiffre des salaires et ne sont-elles pas, en fin de compte, supportées définitivement par ceux qui payent le travail des ouvriers?

Ces difficiles questions ne peuvent pas être traitées incidemment.

A supposer d'ailleurs que les droits de consommation dussent être modifiés, en vue d'une meilleure répartition des charges publiques, ce ne serait pas par les moyens indiqués dans la proposition qu'on devrait réaliser la réforme.

L'augmentation de 20 pour 100 des contributions foncière, mobilière et des portes et fenêtres, n'est en réalité rien autre chose que l'équivalent de centimes additionnels généraux ajoutés au principal de ces trois contributions directes.

C'est la reproduction, sous une autre forme et avec une notable exagération, de la demande faite antérieurement par le gouvernement pour équilibrer les recettes et les dépenses de l'exercice 1875.

Le ministre ne proposait que dix centimes additionnels; néanmoins sa demande a été rejetée par l'assemblée nationale. Les vingt centimes additionnels proposés par M. Eymard-Duvernay n'ont donc aucune chance d'être accueillis par les Chambres.

Sa proposition a, au surplus, des inconvénients graves que ne présenterait pas la création directe de centimes additionnels; elle apporterait, en effet, dans la répartition des impôts existants un trouble sérieux, dont on ne paraît pas s'être préoccupé. En mettant à la charge du propriétaire de l'immeuble une partie de l'impôt des portes et fenêtres, que la loi du 7 messidor an VII fait supporter exclusivement par le locataire, elle change la nature de cette partie de l'impôt; elle convertit une taxe générale sur les

revenus du locataire en une contribution sur le revenu foncier.

Le principal de la contribution des portes et fenêtres n'a pas le même caractère que l'accessoire qui y serait ajouté.

L'exemption de la nouvelle surtaxe en faveur des trois cotes réunies qui ne dépasseraient pas 25 francs, ne serait pas seulement contraire à l'égalité qui est le principe fondamental de nos impôts directs, elle créerait, en outre, dans notre législation, une contradiction singulière et inexplicable, en ce que certains contribuables seraient assujettis au principal des trois contributions et exemptés du rehaussement. Quand on a établi des centimes additionnels on n'a jamais excepté les petites cotes.

La disposition qui affranchirait de la surtaxe les trois cotes réunies inférieures à 25 francs serait d'ailleurs inexécutable : il y a environ 16 millions de cotes foncières, mobilières et des portes et fenêtres en France. Pour en faire le triage, il faudrait d'abord réunir toutes les cotes payées par chaque contribuable sur toute l'étendue du territoire; ce premier travail serait fort considérable. De plus, il existe certains noms très répandus en France qui sont portés par des milliers de personnes; il y aurait nécessité de rechercher parmi ces contribuables ceux auxquels différentes cotes doivent être attribuées. Ce classement serait matériellement impossible.

La proposition est donc inapplicable, et à tous les points de vue inadmissible.

Sans proposer aucune modification précise et déterminée, l'auteur du projet a demandé, en outre, que la contribution mobilière fût réformée dans le sens d'une proportionnalité plus exacte avec les ressources de chacun.

Il a exprimé le vœu qu'une loi nouvelle, s'inspirant de l'esprit et des dispositions des législations de la Belgique et de la Hollande, donnât pour base à cette contribution

les valeurs locatives et les facultés présumées des contribuables.

Il serait certainement très désirable que l'impôt se rapprochât le plus possible du chiffre réel des revenus, mais les indications fournies par la proposition ne nous conduiraient pas à la réalisation de ce progrès.

L'auteur du projet ne demande pas l'abandon de la présomption résultant de l'importance des loyers d'habitation; il ne conteste pas qu'il y ait là un signe présomptif sérieux, mais il voudrait qu'on y ajoutât une autre base : qu'on prît dans les législations belge et hollandaise le moyen d'atteindre également les facultés de chaque contribuable.

La loi belge du 28 juin 1832 a établi la contribution personnelle et mobilière sur la valeur locative, les portes et fenêtres, les loyers, le mobilier, les domestiques et les chevaux. C'est à peu près le système de la loi française du 7 thermidor an III, système qui, après avoir été souvent modifié, a abouti à notre régime actuel.

La législation fiscale française tient compte, pour l'établissement de nos taxes, de la valeur locative, des portes et fenêtres, du nombre des chevaux affectés à l'usage des personnes. La taxe sur la valeur du mobilier ne constituerait qu'une addition sans importance à celle qui frappe la valeur locative; le rehaussement de celle-ci, si on la trouve insuffisante, produirait le même effet.

La taxe sur les domestiques a été l'objet d'une proposition spéciale émanée de l'initiative parlementaire; elle a été repoussée sans contestation par l'assemblée nationale.

La législation hollandaise ne contient aucun autre texte qui puisse améliorer l'assiette de l'impôt dont nous nous occupons, car elle a été calquée à peu près exactement sur la loi belge.

Nous croyons donc que les emprunts que nous pourrions faire à ces lois étrangères n'apporteraient à notre contri-

bution personnelle et mobilière aucune amélioration notable.

Proposition de M. Thourel sur la contribution personnelle.

La quatrième proposition, du 10 avril 1876[1], avait pour objet la suppression de l'impôt personnel et la réunion du contingent de cet impôt à celui de la contribution mobilière.

« L'impôt mobilier, disait l'exposé des motifs, est établi conformément au principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt et à la règle constitutionnelle de la proportionnalité, applicable à tous les impôts; il n'en est pas de même de la taxe personnelle. Elle est due par chaque habitant français ou étranger, de tout sexe, jouissant de ses droits et non réputé indigent; elle est absolument égale pour tous les habitants du même département, riches ou pauvres, depuis le simple journalier dont l'indigence n'est pas légalement constatée, jusqu'aux propriétaires, industriels et rentiers les plus opulents. Elle doit disparaître de nos lois fiscales ou plutôt se confondre avec l'impôt mobilier. »

Objections contre cette proposition.

Nous ne croyons pas que la suppression de l'impôt personnel puisse être acceptée.

C'est une capitation, dit-on; on la condamne à ce titre, en souvenir de la capitation de l'ancien régime. L'ancienne capitation était en effet un mauvais impôt; elle était répartie au marc la livre de la taille, dont elle était devenue un accessoire et aussi à raison des facultés présumées des contribuables. Elle était donc, à ce point de vue, un impôt arbitraire.

La contribution personnelle, au contraire, établie par la loi du 13 janvier 1791, est une taxe qui représente la valeur de trois journées de travail, dont le prix est déterminé par les conseils généraux, dans les limites assignées par la loi; elle ne peut donner lieu à aucune vexation, ni

1. De MM. Thourel, Dethou, Lisbonne, Varambon, Boysset, Lockroy, Douville-Maillefeu, Chalamet, Buyat, Dreux et Devès. (*Annales du Sénat et de la Chambre des députés*, t. I, p. 314.)

à aucune faveur; elle n'a aucun des vices de l'ancienne capitation.

M. Thourel et ses collègues, signataires de la proposition, reprochent à la contribution personnelle de n'être pas proportionnelle aux facultés des contribuables.

Ils oublient que cette taxe n'a aucun rapport avec la fortune de ces derniers; elle n'est pas établie sur les biens : c'est le tribut que tout citoyen non indigent doit à l'État, quelles que soient ses ressources et sa position, en échange de la protection qu'il en reçoit.

Aucun impôt n'est plus légitime. On peut discuter sur le taux de cette contribution, mais le principe même en est inattaquable.

Elle est payée actuellement par tous les habitants français ou étrangers, jouissant de leurs droits et non indigents. Les veuves, les femmes séparées de leurs maris, les garçons et filles majeurs ou mineurs, ayant des moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, y sont assujettis. C'est rationnel et juste.

Cette contribution n'a rien d'ailleurs d'antidémocratique; créée par l'Assemblée nationale de 1789, elle a été maintenue par la loi républicaine du 7 thermidor an III; elle existe dans plusieurs États de la Suisse et de l'Union américaine.

Il n'y a aucun motif de la supprimer en France. Nous estimons qu'elle doit être maintenue dans la législation fiscale.

Projet de suppression de l'impôt des portes et fenêtres.

Enfin la commission du budget de l'exercice 1877, dans un projet de rapport sur la réforme des impôts, a proposé de supprimer l'impôt des portes et fenêtres et d'en réunir le montant au contingent de l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

Cette suppression est demandée également par plusieurs économistes, notamment par M. Paul Leroy-Beaulieu. « Il y a quelques raisons de supposer, dit cet auteur,

qu'une construction qui a beaucoup de fenêtres, ou beaucoup de portes, est plus importante, par conséquent plus productive pour le propriétaire, ou bien indique un plus gros revenu chez le locataire qu'une autre construction qui a infiniment moins de portes ou de fenêtres. Ces indices néanmoins ne sont qu'approximatifs ; dans bien des cas, ils sont trompeurs. D'abord, avec un plus grand nombre de fenêtres et de portes, une maison située dans le faubourg d'une ville peut avoir beaucoup moins de valeur qu'une maison qui est placée dans le quartier central ou élégant et qui présente moins de ces ouvertures. Ensuite, il y a non-seulement pour les commodités de l'existence, mais même pour la salubrité, un nombre presque irréductible de fenêtres et de portes nécessaires à un ménage même modeste. On peut dire, en outre, que plus une maison est divisée en appartements de peu d'importance, plus le nombre des fenêtres et des portes doit y être relativement élevé. L'impôt sur les portes et fenêtres a d'autres inconvénients : c'est que, dans la pratique, il peut pousser certaines personnes, d'une économie exagérée, à diminuer le nombre des ouvertures de leur habitation. La salubrité publique pâtit alors d'un impôt mal assis. Cette taxe a enfin un dernier malheur ; elle blesse justement le sentiment public et a contre elle le préjugé ou plutôt la conscience populaire : ce n'est pas là un léger défaut. L'impôt sur les portes et fenêtres peut passer pour un impôt sur l'air et sur la lumière. Les passions politiques peuvent en faire le sujet de déclamations qui ne sont pas sans fondement. Aussi nous avouons ne pas comprendre comment on maintient dans un pays comme la France une taxe aussi déraisonnable que l'impôt sur les portes et fenêtres. Il serait si aisé de l'ajouter à la partie de l'impôt foncier qui frappe les bâtiments et de n'avoir qu'une taxe unique sur les constructions, d'après la valeur locative ou d'après la valeur vénale [1] ».

1. *Traité de la science des finances*, t. I, p. 344.

Ces raisons ne peuvent pas nous déterminer à donner notre approbation à cette réforme. Motifs à l'appui du rejet de cette proposition.

Si l'on ajoutait les 40 millions que produit la contribution des portes et fenêtres aux 50 millions qui proviennent de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, le contingent de cette catégorie de propriétés serait élevé de 80 pour 100; car, nous le répétons, la contribution des portes et fenêtres est supportée actuellement par les locataires. Une augmentation, d'un seul coup, de 80 pour 100, d'une partie de la contribution foncière est une mesure grave.

Cette réforme aurait l'inconvénient de transformer un impôt général sur l'ensemble des revenus en une contribution exclusivement foncière. Ce serait une innovation malheureuse, contraire aux tendances actuelles, d'ailleurs très sages, qui veulent favoriser, autant que possible, les taxes établies sur les bases les plus larges, sur l'ensemble des facultés des contribuables. Il est évident qu'un impôt assis sur toute la fortune est à la fois plus rationnel et plus facile à supporter que celui qui ne porte que sur une seule nature de revenus.

On pourrait, il est vrai, réunir l'impôt des portes et fenêtres à la contribution mobilière; cette mesure serait évidemment préférable à celle que nous venons d'examiner; elle n'augmenterait pas les charges existantes de certains contribuables, car les deux impôts sont actuellement supportés par les mêmes personnes. La contribution porterait toujours sur tous les revenus ; la manière de les atteindre seule serait différente.

On croit que le loyer est un signe plus sûr de l'aisance des imposés que le nombre des fenêtres des appartements qu'ils occupent; nous l'admettons également. Cependant nous estimons qu'il y a avantage à laisser subsister les deux impôts sous leur forme actuelle : il est sage de diviser les impôts ; ils paraissent moins lourds ; si nous avons le malheur de ne pouvoir pas diminuer la réalité des charges, il est du moins d'une bonne politique d'en faire sentir le

poids le moins possible. Ajoutons que la réunion de l'impôt des portes et fenêtres à l'impôt mobilier enlèverait aux transactions une facilité qui favorise les affaires. Sous l'empire de la loi actuelle, dans certains cas, et à titre de concession, le propriétaire prend à sa charge l'impôt des portes et fenêtres, dont il n'est tenu, d'après la loi du 4 frimaire an VII, que de faire l'avance au Trésor. Si cette taxe était confondue avec la contribution mobilière, ce moyen de conciliation qui facilite souvent les locations n'existerait plus.

Quant à l'objection fondée sur ce que le nombre des ouvertures est un signe présomptif relativement défectueux, elle n'est fondée, dans la limite où on l'a produite, qu'eu égard à l'assiette actuelle de la taxe, mais si l'impôt des portes et fenêtres était amélioré, comme nous le proposerons tout à l'heure, l'objection elle-même, en fait, disparaîtrait en grande partie.

On dit que la contribution des portes et fenêtres est considérée par l'opinion publique comme une taxe sur l'air et la lumière, que ce motif seul devrait suffire pour la faire supprimer. Comment ! il suffirait qu'un impôt fût travesti par l'ignorance ou par les passions politiques pour qu'on dût l'abolir ! La contribution des portes et fenêtres n'est pas plus une taxe sur l'air et la lumière que l'impôt mobilier : ils sont établis, en réalité, l'un et l'autre, sur l'ensemble des revenus présumés des contribuables.

On invoque également l'intérêt de la salubrité publique, en ce que l'impôt peut avoir pour résultat, dans certains cas, de diminuer le nombre des ouvertures des maisons habitées.

L'expérience prouve que cette crainte est sans fondement. Au lieu de diminuer, le nombre des ouvertures de chaque maison, même des maisons les plus modestes, s'accroît d'une manière notable. Les renseignements fournis par la statistique montrent, en effet, que le nombre des maisons à une et deux ouvertures diminue constamment, tandis que les maisons qui ont plus de trois ouver-

tures augmentent au contraire : ainsi, en 1837, il existait 346401 maisons à une ouverture; en 1847, le nombre de ces maisons était réduit à 313691 ; la diminution était de 9 pour 100. Il y avait, à la première époque, 1846398 maisons à six ouvertures et au-dessus ; en 1847 le nombre en était porté à 2220759, c'est-à-dire à 20 pour 100 en plus. Si nous comparons deux époques postérieures, nous rouvons des résultats analogues : en 1870, on comptait 5715920 maisons ayant moins de six ouvertures ; en 1876, 5698575. Le fait contraire s'est produit pour les maisons à six ouvertures et au-dessus : il y avait en France, en 1870, 2789415 maisons à six ouvertures et plus ; en 1876, elles avaient atteint le chiffre de 2931607.

Ces faits prouvent péremptoirement que l'impôt des portes et fenêtres ne pousse pas les contribuables à se priver d'air et de lumière.

Nous croyons pouvoir conclure sans témérité des observations qui précèdent que les propositions que nous venons d'examiner, propositions présentées par des membres de la droite et par des membres de la gauche de l'Assemblée nationale et de la Chambre des députés, n'auraient pas réalisé un progrès sérieux, et qu'il n'y a pas à en regretter le rejet.

Nous ne disons pas cependant que les impôts personnel et mobilier et des portes et fenêtres ne puissent pas être utilement améliorés dans leur assiette et dans leur répartition. Nous pensons le contraire ; mais nous croyons qu'ils doivent être réformés par d'autres moyens que ceux dont nous venons de parler.

Nous estimons qu'il y a lieu de séparer la contribution mobilière de l'impôt personnel et de la convertir en impôt de quotité.

Mauvaise répartition de l'impôt personnel et mobilier.

L'impôt mobilier, créé par l'Assemblée nationale en 1791, en remplacement de divers impôts anciens supprimés par elle, avait été divisé entre les départements au marc la livre des anciennes impositions.

Dès cette époque, la répartition entre les diverses circonscriptions était loin d'être proportionnelle aux valeurs locatives; et, depuis lors, le développement des constructions, plus rapide dans certaines régions, plus lent dans d'autres, a augmenté encore les inégalités originelles des contingents.

La part attribuée à chaque département avait été sous-répartie par la loi du 3 nivôse an VII sur la double base, non moins fautive, de la population et de l'impôt des patentes : un tiers à raison de la population, deux tiers au centime le franc des patentes.

Loi du 23 juillet 1820.

Le gouvernement de la restauration chercha à corriger les vices des sous-répartitions.

La loi du 23 juillet 1820 abrogea celle du 3 nivôse an VII et répartit les contingents de l'impôt mobilier d'après les valeurs locatives d'habitation.

En exécution de cette loi, le comte Roy fit procéder au recensement du revenu de toutes les propriétés bâties. Ce travail, qui révéla de grandes inégalités, fut abandonné par l'administration des contributions directes.

Projets de réforme de MM. Roy et de Chabrol.

Il fut repris en 1829 par M. le comte de Chabrol, qui fit contrôler sur place et compléter, d'après les changements qui étaient survenus, les opérations antérieures; mais, en fait, aucune amélioration ne fut apportée dans la répartition de l'impôt.

Après la révolution de 1830, le gouvernement de juillet voulut enfin réaliser la réforme tant de fois promise.

Projet de M. Laffitte.

Dès le mois de novembre 1830, M. Laffitte, ministre des finances, déposa un projet de loi destiné à améliorer l'assiette et la perception des contributions personnelle et mobilière et des portes et fenêtres. M. Thiers, alors sous-secrétaire d'État du ministère des finances, qui avait préparé cette réforme, en explique clairement la portée et l'économie : « Il y a des départements, portait l'exposé des motifs, où la contribution personnelle suffit seule pour fournir le contingent imposé à la commune et où l'on ne

perçoit pas la contribution mobilière. Il y en a d'autres où cette contribution personnelle dépasse même le contingent et où l'on n'appelle dès lors à la cotisation qu'un petit nombre d'individus. Enfin on réduit même la valeur des journées de travail dans certains départements et on la fait descendre au-dessous du tarif fixé par la loi.

« En 1823, une appréciation des valeurs locatives, faite avec soin, les porta à 300 millions pour toute la France. En 1829, les mêmes valeurs ont été évaluées à 384 millions sans que l'État ait profité de cette plus-value.

» En ce qui concerne les portes et fenêtres, un quart au moins des ouvertures ne sont pas portées au rôle et dans certaines localités, les ouvertures ne payent qu'une partie de la taxe à laquelle elles sont soumises par la loi. »

Le projet de loi du mois de novembre 1830 prescrivait un recensement général de tous les habitants devant être assujettis à la cote personnelle, des valeurs locatives de toutes les maisons et usines existantes, et de toutes les ouvertures. Il séparait la contribution personnelle de la contribution mobilière et supprimait les contingents.

Il proposait de fixer la taxe personnelle, sur le prix de trois journées de travail, variant, d'après le chiffre de la population des villes et des communes, de 2 francs 10 à 4 francs 50 centimes ; la contribution mobilière, à raison de 6 centimes par franc de la valeur locative, et l'impôt des portes et fenêtres, par chaque ouverture imposable, conformément au tarif de la loi du 13 floréal an X.

Ce projet de loi apportait au mode de perception de ces trois impôts directs une modification importante, en ce qu'il substituait à la répartition le mode de quotité.

L'exposé des motifs expliquait avec une grande impartialité les avantages et les inconvénients de cette réforme.

La proposition du gouvernement rencontra à la Chambre des députés une opposition énergique. Le système de quotité surtout fut attaquée avec une extrême vivacité par un grand nombre d'orateurs, notamment par M. Berryer, et,

Loi du 26 mars 1831.

il faut le dire, avec plus d'éloquence que de bonnes raisons.

Malgré l'habile défense du commissaire du gouvernement, M. Thiers, qui fit à cette occasion, avec éclat, ses débuts dans la discussion des questions financières, le mode de quotité appliqué à la contribution mobilière dut être abandonné par la commission et par le gouvernement.

Les autres dispositions du projet furent acceptées.

Les taxes personnelles et des portes et fenêtres sont converties en impôts de quotité.

La loi du 26 mars 1831 décida qu'à compter du 1er janvier 1831, l'impôt personnel serait séparé de la contribution mobilière et serait l'objet d'une taxe distincte établie sur tous les habitants français ou étrangers ayant par eux-mêmes des moyens d'existence; que la perception de la taxe des portes et fenêtres serait faite directement sur toutes les ouvertures imposables.

La contribution mobilière reste impôt de répartition.

La contribution mobilière resta impôt de répartition. Le contingent en fut porté, pour l'année 1831, au montant du principal assigné en 1830 à l'impôt personnel et mobilier, c'est-à-dire, à la somme de 27160911 francs, mais il devait être ramené, dans le budget de l'exercice 1831, à 24 millions par un dégrèvement sur les départements reconnus les plus chargés.

C'était un premier pas et une réforme déjà très importante dans le sens de la proportionnalité.

Loi du 21 avril 1832. Abrogation de celle du 26 mars 1831.

Au lieu de continuer à marcher dans cette voie, la loi du 21 avril 1832 fit plutôt un retour vers le passé. Revenant sur ce qui avait été admis l'année précédente, elle réunit l'impôt personnel à l'impôt mobilier, et elle restitua à la contribution personnelle ainsi qu'à celle des portes et fenêtres leur ancien caractère d'impôt de répartition.

Les réformes acceptées par la loi du 26 mars 1831 ont-elles été abandonnées l'année suivante parce qu'elles n'avaient pas réalisé les avantages sur lesquels on comptait, ou parce que l'expérience avait révélé des inconvénients imprévus?

Nullement.

M. le baron Louis, qui avait succédé à M. Laffitte au mi-

nistère des finances, n'avait point proposé, dans le projet de loi de budget de 1832, l'abrogation de ces réformes. Il constatait, au contraire, dans l'exposé des motifs, qu'elles s'exécutaient régulièrement et qu'elles donnaient les résultats qu'on en avait espérés. Il déclarait que « les travaux préparatoires pour l'assiette des contributions personnelle et des portes et fenêtres, transformées en impôt de quotité, étaient achevés dans presque toute la France; que les recouvrements allaient bientôt commencer et que les faits confirmaient les évaluations ».

Le ministre des finances ne demandait aucun changement sur ce point.

Mais la commission du budget se crut obligée de céder au courant de l'opinion publique. Chose triste à constater, les contribuables repoussaient les réformes de 1831, parce qu'elles assuraient une meilleure perception et le recouvrement complet de l'impôt. M. Humann, rapporteur de la commission, était loin de partager les passions et les préjugés populaires. « Vous connaissez, disait-il dans son rapport en parlant de l'impôt personnel, les clameurs qu'a excitées le mode de quotité : on s'est emparé du mot sans rien comprendre à la chose, pour animer et soulever les passions; et c'est ainsi que l'impôt de quotité a été proscrit, mais non point jugé. Certes, si la quotité avait coûté 10 ou 20 centimes par franc de moins que par le passé, on l'eût trouvée parfaite ; mais il arrive presque toujours qu'on n'améliore la perception que pour recueillir plus d'argent, et alors le public s'en prend à la forme, quelque raisonnable et bonne qu'elle soit. Il faut le reconnaître, l'abonnement et la répartition convenaient à une autre époque ; le fisc s'en servait autrefois pour déverser sur les intermédiaires l'odieux des extorsions fiscales; ces temps de misères heureusement sont loin de nous. Aujourd'hui que le pays lui-même autorise l'impôt et la perception, n'est-ce pas au gouvernement qu'il appartient de rechercher la matière imposable et de constater les forces contributives? L'abonnement

est bon pour l'impôt du sol; là seulement la fixité a des avantages. »

M. Humann s'exprime dans le même sens sur l'impôt des portes et fenêtres. « En 1831, ajoute-t-il, on prit le parti qu'indiquait la raison, celui de rendre à l'impôt des portes et fenêtres son caractère primitif, et de renoncer à abonner une contribution dont la matière imposable est en évidence et si aisée à constater. L'innovation excita néanmoins un mécontentement général. Il faut en expliquer la véritable cause : le nouveau recensement, fait en exécution de la loi du 26 mars 1831, a constaté 38 millions d'ouvertures; en leur appliquant le tarif de la loi du 13 floréal an X, le total de l'impôt s'est trouvé plus que doublé. La différence a été plus forte pour les départements, où une grande partie de la matière imposable avait échappé au recensement primitif; pour ceux aussi où les constructions nouvelles ont été nombreuses, il en est qui devaient payer trois fois plus que par le passé; il est des communes dont les cotes ont été sextuplées. La quotité, en ce qui concerne les portes et fenêtres, n'a été si vivement attaquée que parce qu'elle rectifiait des inégalités intolérables, qui ménageaient les uns aux dépens des autres. Néanmoins, les considérations qui nous ont paru déterminantes pour remettre en répartition la contribution personnelle nous portent à vous faire la même proposition pour celle des portes et fenêtres. »

L'opinion de M. Humann, que nous avons citée textuellement, nous dispense de tout commentaire sur les causes et la légitimité de l'abrogation de la loi du 26 mars 1831.

Projet d'une nouvelle répartition de l'impôt mobilier.

L'article 31 de la loi du 21 avril 1832 portait qu'il serait soumis aux Chambres dans la session de 1834, et ensuite de cinq en cinq années, un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres.

Le gouvernement avait pensé que la loi du 17 août 1835, qui fait varier annuellement les contingents des départe-

ments et des communes en raison des constructions nouvelles et des démolitions, avait amélioré les contingents dans une mesure suffisante; il s'était cru dispensé, en conséquence, de soumettre aux Chambres un nouveau projet de répartition. Mais la commission du budget de l'exercice 1839 fut d'un avis contraire. La loi du 13 juillet 1838 fit au gouvernement une nouvelle injonction, et elle prorogea le délai jusqu'à la session de 1842.

M. Humann, ministre des finances, ordonna un recensement général. Ce travail ayant été interrompu sur plusieurs points de la France par des protestations violentes, l'administration ne fut pas en mesure de présenter le projet de loi dans le délai fixé. La loi du 11 juin 1842 ajourna de nouveau l'exécution de la mesure à la session de 1844.

Loi du 4 août 1844. Nouveau mode de répartition de cet impôt.

Le projet de loi, si longtemps attendu, fut enfin soumis à la Chambre des députés, le 12 janvier 1844, par M. Lacave-Laplagne, successeur de M. Humann. Le gouvernement laissa de côté les résultats des travaux antérieurs, qu'il ne crut pas devoir compléter. Au lieu de faire procéder à une évaluation générale, il lui parut préférable d'introduire dans la loi une disposition tendant à faire disparaître peu à peu les disproportions qui peuvent exister de département à département. « Nous proposons, disait le ministre des finances, de ne fixer qu'au vingtième la proportion d'après laquelle seront calculées les augmentations. Par la combinaison que nous venons d'exposer, le nivellement des départements s'opérerait à la longue et sans secousse, car les augmentations seraient calculées pour tous d'après le taux uniforme du vingtième, tandis que les diminutions seraient plus ou moins fortes pour chacun selon la position contributive actuelle. Le recensement des portes et fenêtres, ajouta-t-il, a été mieux fait en 1841 ; nous le prenons pour base de notre nouvelle répartition. L'augmentation ou la diminution de la population des villes sera également une cause d'augmentation ou de diminution du contingent du département. »

La loi du 4 août 1844 (article 2) décida effectivement qu'à partir du 1er janvier 1846, le contingent de chaque département dans la contribution personnelle et mobilière serait diminué du montant en principal des contributions personnelles et mobilières afférentes aux maisons détruites, de même qu'il serait augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites, à mesure qu'elles seraient imposées à la contribution foncière, et que l'augmentation serait du vingtième de la valeur locative réelle des locaux consacrés à l'habitation personnelle.

Elle contient en outre une disposition relative à la contribution des portes et fenêtres, qui porte qu'à l'avenir, lorsque, par suite du recensement officiel de la population, une commune passera dans une catégorie inférieure ou supérieure à celle dont elle faisait partie, le contingent du département dans la contribution des portes et fenêtres sera diminué ou augmenté de la différence résultant du changement de tarif.

Cette réforme est insuffisante.

La loi du 4 août 1844 aurait dû aller plus loin et réformer plus profondément l'assiette, la répartition et le mode de perception des trois impôts personnel, mobilier et des portes et fenêtres.

Une première amélioration a été demandée : c'est la séparation du contingent de la contribution personnelle de celui de la contribution mobilière; elle avait été réalisée, comme nous l'avons vu, par la loi du 26 mars 1831 ; elle a été abandonnée ensuite, sans motifs valables, en 1832.

Inconvénients de la réunion des impôts personnel et mobilier.

Les inconvénients de la réunion de ces contingents, indiqués clairement dans l'exposé des motifs du projet de loi de novembre 1830, n'ont pas cessé de se produire depuis cette époque.

Les conseils généraux, répartissant à leur gré les charges des contributions personnelles et mobilières, peuvent favoriser, selon leur tendance, les classes ouvrières ou les classes aisées : s'ils portent le prix de la journée de travail au mi-

nimum légal, c'est-à-dire à 50 centimes, la part afférente aux cotes personnelles est très faible; s'ils le fixent au maximum, à 1 fr. 50 centimes, cette part est trois fois plus forte. La somme à répartir sur le chiffre des loyers est très élevée dans le premier cas et très réduite dans le second.

Le prix de la journée de travail, fixé par les conseils généraux, est loin d'être toujours en rapport avec le taux réel des salaires de la région : dans certains départements pauvres, où les salaires sont faibles, le prix de la journée de travail est fort; dans d'autres départements, beaucoup plus riches, dans lesquels le travail coûte plus cher, le tarif est plus bas. Dans quelques départements la cote personnelle moyenne descend à 1 fr. 60 centimes ou à 1 fr. 70 centimes par tête; elle s'élève, au contraire, à 3 fr. 60 centimes et plus dans quelques autres; la progression existe souvent dans le sens inverse de la richesse respective de chaque circonscription. Quelquefois les deux tiers et même les trois quarts du contingent total ont été mis arbitrairement à la charge des taxes personnelles.

La séparation des deux contingents ferait cesser les abus de cette nature.

La taxe personnelle doit être fixée par la loi.

Le taux de la taxe personnelle, à notre avis, ne doit pas être subordonné aux appréciations des conseils généraux. Il doit être fixé directement par la loi. Il pourrait varier d'après le chiffre de la population. La loi du 26 mars 1831 divisait les communes à cet égard en six catégories; les taxes s'élevaient, suivant les catégories, de 2 fr. 10 à 4 fr. 50. Le tarif gradué, dans ce cas, est très rationnel; il est certain que les salaires sont plus chers dans les petites villes que dans les communes rurales, et plus chers encore dans les grandes villes que dans les petites; il est donc tout naturel que la cote personnelle, qui représente trois journées de travail, soit plus élevée dans les communes où les salaires sont plus forts. Le prix de la journée de travail pourrait être fixé à 1 franc dans les communes au-dessous de 1500 âmes, et à 1 fr. 10, 1 fr. 20,

1 fr. 25, 1 fr. 30 et 1 fr. 50 pour les communes des autres catégories; ces taux seraient encore bien au-dessous de la réalité. Le montant des taxes pour les diverses communes serait ainsi de 3 francs, 3 fr. 30, 3 fr. 60, 3 fr. 75, 3 fr. 90 et 4 fr. 50.

Les cotes personnelles, comme tous les autres impôts directs, pouvant être acquittées par douzième, seraient payées facilement par tous les contribuables non indigents.

Nous pensons que tous les Français portés sur la liste électorale devraient être imposés à la contribution personnelle. Tous les citoyens sont égaux au point de vue politique; tous devraient également payer un impôt corrélatif à l'exercice de leurs droits politiques. Ce ne serait pas un cens, car tous les Français continueraient à être électeurs de droit, conformément aux dispositions de la loi électorale; ce serait la taxe du citoyen, suivant l'expression de la loi du 7 thermidor an III. En 1877, le nombre des contribuables soumis à la cote personnelle était de 7 936 553; le taux moyen de la taxe, de 2 fr. 05 centimes, et le produit de cet impôt de 16 234 289 fr. 19 centimes. Avec les réformes que nous venons d'indiquer, le nombre des imposés, déduction faite des indigents, serait au moins de 8 500 000. La taxe moyenne s'élèverait à 3 fr. 40 centimes environ; par suite, l'impôt donnerait un rendement de 28 900 000 francs, c'est-à-dire un excédent sur le produit actuel de 12 665 111 francs.

L'impôt mobilier doit être perçu comme impôt de quotité.

Les contingents départementaux originels de l'impôt mobilier ont été constitués d'une manière défectueuse, comme nous l'avons exposé précédemment; ils n'ont pas été rectifiés par la loi du 4 août 1844, qui n'a établi la proportionnalité que sur les revenus des constructions nouvelles.

La faculté donnée aux conseils généraux de sous-répartir arbitrairement le contingent total de chaque département sur les cotes personnelles et sur les valeurs

locatives a eu pour résultat d'augmenter encore les inégalités.

Dans certains départements, l'impôt mobilier ne représente en principal que 1 1/2 ou 2 pour 100 des valeurs locatives; dans d'autres, au contraire, il est de 6 à 7 pour 100, alors que le taux moyen est d'environ 4 pour 100 du montant des revenus des propriétés bâties.

D'après la loi du 4 août 1844, la contribution mobilière ne sera assise proportionnellement sur le produit des propriétés que lorsque toutes les maisons existantes en 1846 auront été démolies et remplacées par des constructions nouvelles, c'est-à-dire dans un délai qui sera certainement de plus d'un siècle.

Un recensement général des valeurs locatives serait nécessaire pour asseoir cet impôt sur une base réellement proportionnelle.

Le mode de quotité, qui devrait être le complément de ce travail, maintiendrait l'égalité de la répartition pour l'avenir.

Le Trésor profiterait de l'accroissement successif et continu des revenus des maisons. Nous avons vu que, de 1823 à 1829, les valeurs locatives ont augmenté de 28 pour 100; depuis cette époque, elles ont continué leur marche ascendante plus ou moins rapidement. Il est vrai que, depuis 1846, l'État a bénéficié de l'augmentation des revenus résultant des constructions nouvelles. La contribution mobilière, de ce chef, s'est accrue de 18 millions; mais elle n'a pas augmenté à raison de la plus-value des loyers des maisons bâties antérieurement à cette époque. Cette plus-value est certainement considérable.

Si l'on applique au montant de toutes les valeurs locatives, constaté par un recensement général, la taxe du vingtième du revenu net admise par la loi de 1844, l'impôt mobilier donnera un accroissement de recette qui probablement ne sera pas inférieur à 10 millions.

On a reproché à l'impôt mobilier diverses imperfections:

on a dit notamment qu'il taxe proportionnellement les nombreuses familles plus que les petites; des économistes ont pensé qu'il serait juste dans certains cas de modérer le taux de la taxe mobilière et ont proposé de modifier la loi française en ce sens. C'est là, en effet, une question intéressante qui mérite d'être examinée; il ne paraît pas impossible de donner satisfaction à cette réclamation, par une disposition spéciale.

L'impôt des portes et fenêtres doit être converti également en impôt de quotité.

La contribution des portes et fenêtres doit être établie également en impôt de quotité comme elle l'était à l'origine. Après avoir été transformée en impôt de répartition par la loi du 13 floréal an X, elle reprit en 1831 son caractère primitif; nous savons comment M. Humann jugea, en 1832, l'abrogation de cette réforme. Il faut faire revivre sans hésiter les dispositions de la loi du 26 mars 1831. Il n'y a aucune raison sérieuse pour maintenir la répartition. Les ouvertures peuvent être facilement constatées: il est naturel qu'on les taxe directement; les contingents constitués sur d'autres bases sont nécessairement arbitraires.

On pourrait améliorer l'impôt des portes et fenêtres en généralisant le principe du décret du 17 mars 1852; cette contribution se composerait d'une taxe proportionnelle au chiffre de la valeur locative et d'un droit fixe sur chaque ouverture, sauf à en diminer le taux, afin de ne pas dépasser, par l'application des deux taxes réunies, la recette qu'on veut en obtenir. On pourrait cependant sans exagération faire produire à cet impôt un excédent de recettes d'environ 6 à 8 millions.

Résultats financiers des réformes indiquées.

Les réformes que nous avons indiquées augmenteraient le rendement des trois contributions d'environ 27 à 30 millions.

§ 2. — Impôt général sur le revenu.

On a demandé des modifications plus considérables à notre système d'impôts directs.

On a proposé d'ajouter aux contributions spéciales sur les revenus fonciers, mobiliers et commerciaux, un impôt général sur le revenu.

Des économistes voudraient supprimer toutes les impositions directes et indirectes et les remplacer par une taxe unique sur le capital.

On peut discuter les avantages et les inconvénients de la première proposition qui est, en effet, très sérieuse; sur la seconde, au contraire, l'hésitation n'est pas possible.

Devons-nous ajouter à nos contributions directes existantes un impôt général sur le revenu?

Cet impôt existe, dit-on, en Angleterre, en Prusse, en Autriche, en Italie. Il est, en principe, rigoureusement proportionnel aux facultés de chaque contribuable; il donne le moyen, par l'exonération des petits revenus, de compenser ce que les classes pauvres pourraient payer en trop par les impôts indirects, et de corriger, dans une certaine mesure, les inégalités des autres taxes auxquelles il serait ajouté.

Impôt général sur le revenu.

Ses avantages.

Nous reconnaissons que l'*income-tax* ne mérite pas tous les reproches qu'on lui a adressés dans les discussions dont elle a été l'objet devant l'Assemblée nationale. Elle a, à divers points de vue, des avantages incontestables. Mais elle ne doit pas être examinée seulement en théorie. Quand on veut en faire l'application, il faut l'étudier surtout en tenant compte de la législation fiscale et de la situation sociale et économique du pays dans lequel on propose de l'établir.

Quoique l'*income-tax* ait eu beaucoup de peine à s'acclimater en Angleterre, il était tout naturel qu'elle y devînt une institution financière d'une grande importance; car avant son établissement, les contributions directes étaient presque nulles dans ce pays. Les revenus mobiliers, industriels et commerciaux, n'étaient pas imposés et les contributions sur les revenus fonciers étaient relativement très légères : le *land-tax* s'élevait à 27 millions; l'impôt sur les

maisons, à 3 millions. A l'exception de cette double taxe, il n'y avait aucun impôt spécial direct sur chaque revenu ni aucune contribution générale sur l'ensemble des facultés des contribuables.

Dans les autres pays où l'*income-tax* a été établie, elle ne frappe également que des revenus non imposés ou très ménagés.

Ainsi, en Italie, elle n'atteint pas les produits des propriétés immobilières qui seuls sont soumis à un impôt spécial; elle ne porte que sur les revenus mobiliers et industriels.

En Prusse, il n'existait pas d'impôt mobilier ni aucune taxe générale ; l'*income-tax* n'est donc superposée qu'aux impôts foncier et industriel.

En Autriche, lorsqu'elle frappe des biens déjà imposés, elle se compense généralement jusqu'à due concurrence, avec les taxes établies.

En France peut-elle se combiner avec nos impositions existantes ?

Il y a en France un impôt direct spécial sur chaque nature de revenus.

Nous avons déjà, nous, un impôt direct spécial sur chaque nature de revenus : sur les revenus fonciers, mobiliers, commerciaux et professionnels; plus la taxe personnelle.

Et six impôts directs sur l'ensemble des revenus.

Nous avons, en outre, superposés à ces taxes spéciales, six impôts généraux sur l'ensemble de toutes les ressources de chaque contribuable : ce sont les impôts sur les loyers, sur les portes et fenêtres, sur les chevaux et les voitures, sur les billards et sur les cercles.

La contribution sur lés valeurs locatives est inexactement désignée sous le nom d'impôt mobilier, car elle frappe tous les revenus, même ceux qu'on n'a pas cru devoir soumettre à la taxe de 3 pour 100 établie par la loi du 27 juin 1872, tels que les produits des rentes, des valeurs industrielles étrangères non cotées, des créances, de l'industrie agricole, les pensions et les traitements.

Les taxes sur les portes et fenêtres, sur les chevaux, les

voitures, les billards et les cercles ont le même caractère de généralité.

Ces quatre dernières taxes sont improprement désignées sous le nom d'impôts somptuaires, car il n'y a pas dans la législation française de taxes destinées à réprimer le luxe et la dépense. Les impôts dont il s'agit n'ont pas été établis dans le but de diminuer le nombre des voitures de maîtres ou des chevaux affectés au service des personnes, ni le nombre des billards, ni la fréquentation des cercles; ils ont été créés uniquement pour atteindre l'aisance présumée de ceux qui font usage des choses sur lesquelles ils sont assis.

Nous le répétons, les six impôts que nous venons d'énumérer ont uniquement pour objet d'atteindre l'ensemble de la richesse de chaque habitant.

L'income-tax s'ajouterait à tous ces impôts.

L'*income-tax* se compose, comme on sait, de cinq impôts désignés sous le nom de cédules. Elle est établie sur les revenus des maisons et des terres, sur les bénéfices des exploitations agricoles, sur les revenus des valeurs mobilières et des fonds publics, sur les profits industriels et commerciaux et, enfin, sur les traitements et les pensions.

Ces cinq espèces de revenus, à l'exception des produits fonciers, ne sont soumis à aucun autre impôt.

Établie en France, l'*income-tax* ferait d'abord double emploi avec l'impôt foncier, l'impôt sur les valeurs mobilières et celui des patentes; elle viendrait en outre s'ajouter aux six taxes générales sur tous les biens qui sont, elles-mêmes, des impôts superposés aux impôts spéciaux directs sur chaque nature de revenus.

Nous reconnaissons que, sans violer les principes de la science financière, on peut soumettre les mêmes revenus à plusieurs impôts directs.

L'*income-tax* est superposée en Angleterre, à l'impôt foncier; en Prusse, à l'impôt industriel et à l'impôt foncier.

Il y a cependant, à cet égard, une limite qu'on ne peut pas raisonnablement dépasser.

Que nos impôts directs spéciaux n'excluent pas, chez nous, l'établissement de l'*income-tax*, nous le concédons; mais ce qui nous paraît absolument inadmissible, c'est qu'on l'ajoute à d'autres impôts faisant déjà eux-mêmes double emploi.

Après avoir frappé une première fois les revenus des propriétés foncières, de l'industrie, du commerce, des professions libérales et des valeurs mobilières, de taxes spéciales et directes; après les avoir imposés une seconde fois par la contribution sur les loyers; une troisième fois, par celle des portes et fenêtres; une quatrième fois par les diverses taxes sur les chevaux et les voitures, sur les billards et les cercles, on ne peut pas évidemment les grever encore une cinquième fois par l'*income-tax*.

Nécessité de choisir entre le système anglais et le système français.

Il faut choisir entre le système des taxes générales et le système anglais : il est impossible de les appliquer l'un et l'autre; de frapper en même temps les mêmes revenus de cinq contributions directes différentes; ce serait monstrueux.

Nous posons donc en fait que si, à la rigueur, les impôts spéciaux sur les divers revenus et l'*income-tax* peuvent coexister, il est absolument impossible de percevoir simultanément cette dernière taxe et les contributions sur les loyers et sur les portes et fenêtres.

Nos impositions générales, superposées aux impôts directs, sont exactement l'équivalent de l'*income-tax;* elles ont la même assiette. Elles s'en distinguent cependant en ce qu'elles frappent plusieurs fois des revenus qui, en Angleterre, ne sont soumis à aucun impôt direct.

Elles en diffèrent encore en ce que l'*income-tax* n'atteint généralement que les revenus au-dessus d'un minimum déterminé, tandis que les taxes françaises grèvent tous les revenus sans exception.

Mais, dans un pays où l'égalité est la base de la législation financière, on pensera, sans doute, que cette différence ne doit pas être une cause de préférence en faveur de l'impôt anglais.

Nous ajoutons que la propriété, l'industrie ou le commerce sont extrêmement divisés en France ; si l'on exemptait les petits revenus, les deux tiers des produits fonciers et les trois cinquièmes des profits industriels et commerciaux échapperaient à cet impôt, qui ne pourrait être productif alors qu'à la condition que le taux en fût très élevé.

L'exonération partielle a un autre danger. Dans un pays de suffrage universel, comme la France, il n'est pas sans péril d'établir des impôts qui ne frappent qu'une partie de la population, car la majorité pourrait, à son profit, écraser les classes aisées de charges dont elle ne supporterait pas sa part.

L'*income-tax* diffère encore de nos impositions générales, par les moyens employés pour la fixation du chiffre des revenus, et par les formes de la perception. Sous ce rapport, elle a, théoriquement, un avantage incontestable, car la constatation directe est évidemment, en principe du moins, un moyen plus exact que l'évaluation basée sur des signes présomptifs.

L'income-tax est, théoriquement, plus proportionnelle.

Cependant, même à ce point de vue, il ne faut pas donner une trop grande supériorité à l'impôt anglais.

D'une part, le chiffre des loyers, le confortable, le luxe de l'existence, sont des signes extérieurs qui fournissent assez justement la mesure de l'aisance ou de la richesse relative des familles.

En fait, elle est elle-même très inégale.

D'un autre côté, les déclarations des contribuables, malgré le contrôle de l'administration, donnent lieu à des fraudes excessives qui altèrent gravement, en fait, l'égalité de la répartition de l'*income-tax*.

D'après les témoignages officiels des agents du fisc, en Angleterre, les dissimulations sont considérables. On en trouve la preuve authentique dans un rapport des commissaires du revenu intérieur qui ont constaté, à l'occasion de la démolition d'un quartier de Londres, que la déclaration des parties faite en vue de l'application de l'*income-tax* avait accusé, pour les maisons démolies, un produit

Exemples tirés des documents anglais. de 1 841 075 francs, tandis que les revenus réels, dont l'exactitude a été établie pour le calcul des indemnités d'expropriation, étaient de 4 284 200 francs, dépassant ainsi les déclarations pour l'*income-tax* de 2 443 000 francs. « De toutes les enquêtes que nous avons faites, ajoutent les commissaires, il résulte que 40 pour 100 des contribuables ont fait des déclarations notablement inférieures à leur revenu réel. »

Le rapport ajoute que « cette observation ne s'applique qu'aux revenus commerciaux et industriels, car l'*income-tax* sur les terres, les maisons, les fonds publics, les traitements et les pensions, est perçue très exactement jusqu'au dernier *penny* ».

Américains. Des fraudes analogues étaient pratiquées aux États-Unis pendant que l'*income-tax* y a été établie. Les dissimulations se sont élevées, comme en Angleterre, jusqu'à 100, 200 et 300 pour 100.

Italiens. En Italie, les dissimulations ne sont pas moins considérables. Nous citerons, à l'appui de cette affirmation, l'exposé des motifs d'un projet de loi présenté à la Chambre des députés italienne, dans la séance du 10 mars 1877 : « La constatation des revenus, dit M. Depretis, ministre des finances, est-elle assez perfectionnée pour qu'on puisse croire qu'elle atteint exactement le revenu réel ? L'accroissement de l'impôt suit-il de près les phases que traverse la richesse du pays ? Personne n'oserait répondre affirmativement à ces questions. » Après avoir examiné les revenus déclarés dans les diverses professions, il en conclut qu'en Italie, d'après les déclarations des avocats, des notaires et des médecins les plus occupés, le produit annuel de ces professions serait, en moyenne, pour les avocats de 756 livres, pour les notaires de 537 livres et pour les médecins de 398 livres, c'est-à-dire, moins du dixième du produit réel. Le salaire des employés de l'État, qui ne peut pas être dissimulé, dépasse, dans les déclarations, le montant du revenu de tous les fermiers et de tous les individus qui se livrent

à l'exercice de l'industrie agricole ou des industries similaires. Le commerce de la soie, qui représente à l'importation et à l'exportation, sans compter la consommation intérieure, un mouvement d'affaires de 700 millions, ne produit, d'après le témoignage des intéressés, que 6 millions de bénéfices ! « Si nous tenons compte, ajoute le ministre des finances, des injustices, des inégalités qui découlent nécessairement de l'infidélité des déclarations, si nous fixons notre attention sur les ennuis résultant d'une procédure longue et minutieuse et sur toutes les difficultés d'application qui sont autant de causes d'erreurs, nous ne devons pas beaucoup nous étonner que cet impôt soit aujourd'hui un de ceux contre lesquels le pays réclame le plus vivement. »

Les revenus qu'on peut dissimuler échappent à l'application de l'impôt, tandis que ceux qui sont connus sont soumis à la totalité de la taxe.

On peut donc dire, d'après les aveux officiels que nous avons cités, que l'*income-tax* crée les plus grandes inégalités.

Le mode de perception de cet impôt présenterait, chez nous, des difficultés particulières.

Inconvénients du mode de perception de l'income-tax.

Comment l'administration pourrait-elle arriver à constater le chiffre des revenus industriels et agricoles, dans un pays comme le nôtre, où l'on compte 1 600 000 patentables, et plusieurs millions de fermiers ou d'agriculteurs cultivant eux-mêmes leurs terres ?

Toutes choses compensées, il y aurait, à notre avis, peu d'avantages et beaucoup de dangers à substituer le système anglais, inconnu de nos populations, au système français, qui est appliqué depuis près d'un siècle et auquel elles sont habituées.

Quelques personnes paraissent donner la préférence à l'*income-tax*, pensant qu'elle procurerait au Trésor un produit plus considérable que nos taxes générales.

L'income-tax diminuerait les recettes du Trésor.

Nous croyons que, sous ce rapport encore, elles se font illusion. Les taxes générales françaises, sous la forme ingénieuse où elles sont perçues, ont donné à l'État, en 1877, en

sus des contributions spéciales directes, 111 601 200 francs, plus 74 574 237 francs aux départements et aux communes; soit en totalité, 186 175 437 francs[1]. Avec les améliorations que nous avons indiquées précédemment, nous avons vu qu'elles donneraient un excédent de recettes, en principal, d'au moins 28 à 30 millions de francs. Par conséquent, le produit des taxes dont il s'agit peut être évalué, avec les centimes additionnels départementaux et communaux, à 216 175 237 francs.

C'est avec ce dernier chiffre, ou tout au moins avec celui de 186 175 437 francs qui est actuellement perçu[2], qu'il faut établir la comparaison du rendement possible de l'*income-tax*.

L'*income-tax* produirait-elle une somme supérieure aux 216 millions de francs qu'on peut obtenir avec nos taxes actuelles, taxes dont la suppression serait nécessaire, ou même aux 186 175 437 francs touchés effectivement en 1877?

M. Wolowski a répondu lui-même à cette question. Il a estimé le rendement de l'impôt général sur le revenu à 150 millions.

Ce produit fût-il réalisable, ce qui est douteux, qu'il serait inférieur à ce que rapportent actuellement, et surtout à ce que peuvent rapporter les impôts dont nous venons de parler.

1.

Impôt personnel et mobilier	58 500 000 fr.
— des portes et fenêtres	40 761 600
— sur les chevaux, voitures, billards et cercles	12 339 600
	111 601 200
Centimes additionnels départementaux et communaux	74 574 237
Total	186 175 437 fr.

2. Nous ne parlons pas des impôts spéciaux directs auxquels les taxes générales sont superposées, s'élevant, en principal, à 324 900 000 francs, savoir.

Impôt foncier	172 400 000 fr.
— des patentes	117 000 000
— sur les valeurs mobilières	35 500 000
Total	324 900 000 fr.

Il faut remarquer que, pour arriver à cette recette de 150 millions, M. Wolowski fixe le taux du nouvel impôt à 3 pour 100 des revenus, traitements et salaires.

Le recouvrement en serait plus difficile.

Croit-on sérieusement qu'il serait possible de frapper d'une taxe de 3 pour 100 la propriété foncière, qui supporte déjà, en moyenne, un impôt de 4 et demi à 5 pour 100 en principal, de 9 à 10 pour 100 avec les centimes additionnels, et quelquefois, par suite de l'inégalité des répartitions, de 12 à 15 pour 100; et d'ajouter encore à ces deux taxes directes 3 pour 100 sur les bénéfices des fermiers ou des cultivateurs exploitant eux-mêmes leurs propriétés, qui, en définitive, seraient également payés par la terre? Pourrait-on grever encore de 3 pour 100 les valeurs mobilières, dont les charges diverses de timbre et de mutation sont aujourd'hui, pour les titres au porteur, de 5 pour 100, et porter ainsi à 8 pour 100 les droits auxquels elles seraient assujetties? Pourrait-on surtaxer l'impôt des patentes qu'on trouve déjà trop élevé? Personne n'oserait répondre affirmativement.

Si les contribuables avaient à opter entre un nouvel impôt direct de 3 pour 100 sur les revenus de toute nature, pour la perception duquel il serait nécessaire de donner aux agents du fisc le droit de s'immiscer dans les affaires de 1 600 000 patentables, de plusieurs millions de fermiers, cultivateurs, médecins et avocats, et les impôts existants qui se perçoivent sans troubler leurs habitudes, ils n'hésiteraient pas.

Le gouvernement lui-même préférerait évidemment le maintien de ces impôts qui produisent 186 millions, qui peuvent en rapporter 216 avec quelques améliorations faciles à réaliser, à l'impôt sur le revenu qui ne donnerait que 150 millions avec un tarif excessif, et dont le recouvrement aurait l'inconvénient de s'effectuer sous une forme nouvelle, gênante, vexatoire, et de créer à l'admi nistration de grandes difficultés.

§ 3. — Impôt unique sur le capital.

Les impôts personnel et mobilier et des portes et fenêtres sont attaqués particulièrement par les partisans de l'impôt unique sur le capital.

L'un d'eux, M. Ménier, a demandé, en 1876, devant la Chambre des députés, la suppression de tous les impôts existants, directs et indirects, et leur remplacement par cette taxe unique.

En 1872, on avait réclamé un impôt sur le capital, destiné au payement de l'indemnité de guerre; plus tard, on a voulu, par un impôt de même nature, créer un supplément de ressources pour équilibrer le budget de l'État; mais ces propositions laissaient subsister tout notre système fiscal.

Proposition de M. Ménier.

L'impôt sur le capital proposé par M. Ménier devait, au contraire, à lui seul, procurer les ressources nécessaires pour couvrir toutes les dépenses publiques.

Nous n'examinerons pas si, en principe, les impôts doivent être assis sur le capital ou sur le revenu, c'est-à-dire, si l'on doit prendre pour base d'évaluation de la matière imposable le capital ou le revenu. L'étude de cette question théorique n'entre pas dans le cadre de notre travail; elle nous paraît d'ailleurs n'avoir qu'un intérêt secondaire, car, quel que soit le mode de procéder, il est évident que, dans tous les cas, les impôts permanents doivent toujours être payés sur les revenus : autrement on arriverait, plus ou moins rapidement, à l'absorption complète de la chose elle-même.

Nous savons ce qui a été dit en faveur du mode de fixation de l'assiette de l'impôt, par l'évaluation du capital. Cependant, nous estimons que le revenu est une base meilleure, plus sûre, plus facile à saisir.

Mais ce n'est pas le système d'évaluation adopté par les promoteurs de l'impôt sur le capital que nous combattons

principalement : ce que nous condamnons, c'est l'unité de la taxe.

Taxe unique sur les capitaux fixes.

L'impôt proposé par les partisans de la doctrine dont M. Ménier était le plus laborieux défenseur, n'est même pas établi sur tous les capitaux. Il ne frappe que le capital fixe : le sol, les mines, les constructions, les machines, les outillages, les animaux servant aux exploitations, les ustensiles de ménage, les meubles et les objets d'art.

Les capitaux circulants : c'est-à-dire, les marchandises destinées au commerce, les matières premières, la monnaie, les rentes, les créances, les actions, les obligations et les autres valeurs mobilières de toute nature, en seraient exemptées.

Tous les impôts qui existent au profit de l'État, des départements et des communes, y compris les octrois, seraient supprimés.

Nous n'analyserons pas les raisons données soit à la commission du budget et à la Chambre des députés, soit dans divers écrits, pour la justification de ce système, ni les réponses qui y ont été faites; nous nous bornerons à indiquer les résultats de l'application de cette conception fiscale.

Montant du produit des impôts qui seraient supprimés.

Les impôts de toute nature qui seraient remplacés par la taxe unique proposée par M. Ménier ont donné, en 1877, en principal et centimes additionnels, un produit de 3 288 074 947 francs [1].

Les capitaux fixes dont nous avons donné l'énumération auraient désormais à supporter exclusivement cette charge.

Les navires, l'outillage industriel, les objets d'art et les meubles meublants représentent à peu près la dixième

1. Impôts directs et indirects perçus au profit de l'État, en 1877, déduction faite des produits des domaines et des forêts........	2 619 604 863 fr.
Impôts perçus au profit des départements et des communes, y compris les octrois et les prestations en nature..	668 470 084
Total...........	3 288 074 947 fr.

partie de la valeur totale des capitaux imposés par la proposition. Le sol, les maisons et usines, l'outillage agricole et les immeubles par destination, les animaux servant à l'exploitation de la terre, forment les neuf autres dixièmes.

Il s'ensuit que la propriété foncière et ses accessoires seraient grevés des neuf dixièmes de la somme de 3 288 074 947 francs, soit de 2 959 267 453 francs.

Augmentation des charges sur les capitaux atteints par la taxe unique.

Actuellement les mêmes matières imposables payent directement 377 688 198 francs[1], c'est-à-dire la huitième partie de la charge qu'elles auraient à supporter si l'impôt unique sur les capitaux fixes était substitué aux contributions existantes. L'immeuble, qui est aujourd'hui assujetti à 100 francs d'impôt, payerait 800 francs; celui qui est imposé à 1000 francs le serait désormais pour 8000 !

L'auteur de la proposition prétend que le propriétaire du sol vendrait sa récolte plus cher et recouvrerait ainsi sur le consommateur l'excédent d'impôt qu'il aurait à supporter. Mais il oublie que le blé, le vin, la laine, le bétail seraient en concurrence sur les marchés français, comme sur les marchés étrangers, avec les marchandises de même nature venant des autres pays où elles ne sont pas grevées de taxes aussi lourdes; que, par suite, les produits indigènes seraient soumis au cours commun. Ils ne pourraient même pas être protégés sur les marchés français par des droits de douane, puisque tous les impôts indirects seraient abolis. C'est donc le sol français qui supporterait l'excédent de l'impôt. Si actuellement le propriétaire foncier paye de 9 à 10 pour 100 de son revenu, sans parler des cotes exceptionnellement surchargées, par suite des inégalités des répartitions, il serait désormais imposé à 70 ou 80 pour 100, et jusqu'à 120 pour 100 de son revenu réel, si des inégalités dans le taux d'imposition subsistaient.

1.

Impôt foncier, en principal	171 747 974 fr.
— centimes additionnels	180 440 224
Une partie des prestations en nature	35 500 000
Total	377 688 198 fr.

Quand même le produit net serait un peu augmenté par l'effet de la diminution des salaires des ouvriers agricoles, ce qui est douteux, un impôt aussi considérable, même en tenant compte de la suppression des taxes générales, devrait encore être considéré comme l'équivalent de la confiscation de la propriété au profit du fisc.

La propriété immobilière serait en réalité improductive et sans valeur. Le capital disparaîtrait absorbé par la taxe, et la taxe elle-même, dont le capital serait la base, ne pourrait bientôt plus se percevoir. La propriété immobilière serait improductive.

La propriété foncière serait ruinée. L'État se trouverait en présence de charges énormes, sans ressources pour y faire face ! L'impôt serait irrécouvrable.

Étant donnée la situation financière de la France, l'impôt unique sur le capital est une conception absolument chimérique.

L'impôt unique sur les revenus serait un peu moins insuffisant, car sa base serait plus large : il frapperait, outre les revenus fonciers, les profits du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et des professions, les traitements et les salaires; mais il n'en serait pas moins lui-même inacceptable, car les impôts directs seuls ne peuvent pas produire les ressources nécessaires pour faire face à des charges publiques qui s'élèvent à près de 3 milliards 300 millions.

Le projet de M. Ménier n'est que la résurrection, sous un autre nom et avec peu de modifications, de la vieille doctrine des physiocrates, déjà bien des fois condamnée, et dont l'influence a été si funeste aux finances françaises, à une autre époque, quoiqu'elle n'ait pourtant jamais été complètement appliquée. Résurrection de la doctrine des physiocrates.

Malgré la faveur accordée à la fin du dernier siècle au système physiocratique, l'Assemblée constituante avait ajouté, en effet, à l'impôt foncier, des taxes sur les revenus mobiliers, commerciaux et industriels et sur les salaires, ainsi que des droits de douane et d'enregistrement; elle

n'avait supprimé que les impôts de consommation, qu'on dut d'ailleurs rétablir quelques années après, pour sortir de l'ère des déficits et des banqueroutes.

Aujourd'hui, avec les charges énormes créées par la guerre de 1870, ajoutées à celles de nos budgets antérieurs, on propose sérieusement de supprimer tous les impôts directs et indirects, et de les remplacer par un seul impôt sur le capital fixe ! On voudrait aller plus loin que le législateur de 1791 et abolir des taxes qu'il avait jugées nécessaires pour des dépenses beaucoup moins lourdes et qui ont été encore très insuffisantes !

L'impôt unique sur les capitaux fixes serait injuste et désastreux.

L'impôt unique sur le capital ne conduirait pas seulement à une banqueroute immédiate de la France, il serait de plus, en soi, absolument injuste : les capitalistes, eussent-ils 500 000 francs de revenus en valeurs mobilières; les banquiers, les industriels, les marchands en gros ou en détail, les médecins, les avocats, feraient-ils 100 000, 200 000, 1 million de bénéfices annuels dans l'exercice de leurs professions, ils ne supporteraient pas un centime des charges publiques !

Un système qui consacrerait de telles inégalités dans la répartition des dépenses de l'État, et qui aurait des conséquences si désastreuses, ne pouvait pas être l'objet d'un débat sérieux dans les commissions parlementaires ni devant les Chambres. Aussi, nous ne l'avons examiné et discuté que parce que nous voulions faire un exposé complet de tous les projets de réformes de l'ensemble de nos contributions directes.

CHAPITRE XVII

RÉFORME DE L'IMPÔT DES PATENTES

Modifications apportées en 1872 à l'impôt des patentes. — Nécessité de reviser la législation des patentes. — La loi du 16 juillet 1872 prescrit cette revision. — Objet et difficultés de ce travail. — Historique de la législation des patentes. — Lois du 17 mars 1791; — du 4 thermidor an III; — du 6 fructidor an IV; — du 9 frimaire an V; — du 7 brumaire an VI; — du 1er frimaire an VII. — Lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818 et 17 juillet 1819. — Lois du 25 avril 1844; — du 18 mai 1850 et du 4 juin 1858. — Loi du 29 mars 1872. — Appréciation de cette loi. — Projet de loi du 20 mai 1873. — Rapport de M. Mathieu-Bodet. — Résultats financiers de ce projet. — Il n'a pas été discuté. — Nouveau projet du 3 août 1876. — Troisième projet du 18 décembre 1877. — Lois des 30 juillet 1879 et 15 juillet 1880. — Codification de toutes les lois sur les patentes. — Proposition de substituer la dénomination de droit professionnel à celle de droit fixe. — Rejet de la proposition de soumettre au droit proportionnel les patentables des quatre dernières catégories de la septième et de la huitième classe. — Nouvelle classification des professions du tableau A. — Tableau B. — Taxes sur les employés. — Nouvelle catégorie pour les agents de change. — Magasins de plusieurs espèces de marchandises. — Taxes particulières pour certaines maisons de banque. — Modification dans les classifications. — Courtiers de commerce. — Tableau C. — Droit proportionnel des patentables du tableau C. — Éléments constitutifs du droit fixe applicable aux professions de ce même tableau. — Sociétés par actions pour opérations de banque. — Banque de France. — Modifications du taux des droits proportionnels des divers tableaux. — Tableau D. — Rejet de la proposition d'élever le droit proportionnel des patentables de ce tableau. — Professions exercées dans le même établissement. — Patentes des associés. — Filatures. — Fabriques à métiers. — Résultats financiers de la loi du 15 juillet 1880. — Augmentations. — Diminutions. — Dégrèvement. — La loi du 15 juillet 1880 aurait-elle dû faire des réformes plus considérables? — Aurait-on pu généraliser la taxe sur les employés? — Aurait-on pu admettre le chiffre des affaires comme un des signes présomptifs de l'importance des professions?

Modifications apportées en 1872 à l'impôt des patentes.

L'impôt des patentes a été notablement modifié par l'Assemblée nationale.

Nous avons déjà expliqué en détail (voy. chap. III) les

changements effectués par la loi du 29 mars 1872 et par celles des 16 et 23 juillet suivant.

L'application de ces lois, et surtout des deux dernières, avait produit des résultats que le commerce et l'industrie jugeaient excessifs, en ce qui concerne particulièrement certains fabricants.

L'exemple suivant donnera une idée des effets de cette nouvelle législation :

Un constructeur de machines ayant quatre associés, 1000 ouvriers, un établissement industriel d'une valeur locative de 100 000 francs et une maison d'habitation d'une valeur locative de 5000 francs, avait payé jusqu'en 1872, 3490 fr. 20 centimes de droits de patente[1].

Il était imposé, en 1873, à la somme de 15 336 fr. 86 centimes[2].

Les réformes de 1872 auraient dû être suivies d'un travail général pour mettre les diverses taxes en harmonie entre elles ; cette revision n'ayant pas été faite, l'équilibre de la répartition n'existait plus.

Les tarifs primitifs avaient été combinés en vue d'un maximum limitant le droit fixe ; la suppression de ce maximum a eu pour effet, dans certains cas, de renverser, contrairement aux intentions du législateur, les rapports que la loi avait établis entre les taxes de certaines industries.

1.

Droit fixe		500 fr.	2 750 fr. »	3 047 fr.
Droit proportionnel	5 000 fr. au 20e 100 000 fr. au 50e	2 250		
Centimes additionnels généraux $10^{c},8$			297	
4 associés secondaires			400	343 20
Centimes additionnels généraux $10^{c},8$			43 20	
Total				3 490 fr. 20

2.

Droit fixe	Droit déterminé	30 fr.	3630 fr.		5 880 fr. »
	1000 ouvriers à 3 fr. 60	3600			
Droit proportionnel			2250		
Centimes généraux	$10^{c},8$ $3^{c},8$ 60^{c}	$74^{c},6$			4 386 48
4 associés secondaires			2 904 fr. »	5 070 38	
Centimes généraux $74^{c},6$			2 166 38		
Total					15 336 fr. 86

Le droit fixe des raffineries de sucre, par exemple, était réglé, avant 1872, par groupe d'ouvriers, de la manière suivante : Pour moins de 25 ouvriers, 100 francs; de 25 à 50 ouvriers, 200 francs; pour plus de 50 ouvriers 300 francs.

La raffinerie de sel était imposée à 25 francs, plus 3 francs par ouvrier, jusqu'au maximum de 100 francs.

La raffinerie de sucre était donc, et avec raison, plus imposée que la raffinerie de sel.

La loi du 29 mars 1872 produisit un résultat contraire et tout à fait imprévu : le droit fixe des raffineries de sucre, augmenté d'un cinquième, a été porté à 360 francs, pour les établissements employant plus de 50 ouvriers, quel qu'en soit le nombre; autrement dit, le droit fixe de la plus importante raffinerie de sucre n'a été rehaussé que de 60 francs, tandis que la raffinerie de sel, qui est assujettie au droit de 30 francs, plus 3 fr. 60 centimes par ouvrier, subit, par suite de la suppression du maximum, une augmentation de 3 fr. 60 centimes par ouvrier, au-dessus du nombre de 25, et supporte ainsi pour un moindre nombre d'ouvriers, une taxe beaucoup plus élevée que celle dont est atteinte la raffinerie de sucre.

Nécessité de reviser la législation des patentes.

Les conséquences fiscales des réformes de 1872 et les imperfections des lois antérieures contre lesquelles on avait déjà réclamé à plusieurs reprises, rendaient nécessaire la revision de toute la législation sur les patentes.

La loi du 16 juillet 1872 prescrit cette révision.

La loi du 16 juillet 1872, en ajoutant 60 centimes additionnels au principal de cette contribution, avait d'ailleurs prescrit au ministre des finances de préparer un travail d'ensemble, dans le but de répartir l'impôt des patentes d'une manière plus proportionnelle aux revenus commerciaux, industriels et professionnels, et lui avait enjoint de soumettre ensuite les résultats de son étude à l'approbation de l'Assemblée nationale.

En exécution de cette disposition, le gouvernement

saisit l'Assemblée, le 20 mai 1873, d'un projet de loi sur la matière.

Ce projet n'augmentait pas le principal de l'impôt ; il en faisait simplement une répartition plus égale.

Objet et difficultés de ce travail.

Le problème à résoudre présentait de sérieuses difficultés.

S'il avait été possible, dans la loi nouvelle, d'imposer aux commerçants l'obligation de déclarer le chiffre de leurs profits et de donner aux agents de l'administration le droit de contrôler leurs déclarations, ainsi que d'examiner les livres de commerce, la tâche du gouvernement et celle de l'Assemblée aurait été bien simplifiée. Mais les commerçants et les industriels ont une répugnance invincible à faire connaître le secret de leurs affaires, à révéler leur situation bonne ou mauvaise.

On ne peut se dissimuler d'ailleurs qu'un mode d'imposition qui reposerait sur la bonne foi de milliers de contribuables et les exposerait tous aux inquisitions du fisc, présenterait, dans notre pays, les plus graves inconvénients.

En outre, l'Assemblée nationale avait déjà condamné, par plusieurs votes antérieurs, le système des déclarations contrôlées par les agents de l'administration.

Aussi le gouvernement avait-il reçu, à cet égard, un mandat parfaitement précis : il devait prendre pour base de l'impôt les revenus présumés des patentables, évalués au moyen de signes extérieurs, et il lui était interdit de constater directement les profits.

C'est dans cet ordre d'idées que l'administration des finances étudia les réformes à apporter à la législation des patentes.

Historique de la législation des patentes.

Cette législation avait déjà été à plusieurs reprises notablement améliorée dans le sens de la proportionnalité.

Loi du 17 mars 1791.

A l'origine, la loi du 17 mars 1791 assit l'impôt des patentes exclusivement sur la valeur locative de l'habitation, des boutiques, magasins ou ateliers.

On s'aperçut bien vite que cette base unique était insuffisante en ce qu'elle ne tenait pas compte de la nature des industries et de la situation personnelle de chaque patentable ; il fallut donc chercher d'autres éléments pour arriver à une appréciation plus exacte des profits présumés.

Loi du 4 thermidor an III.

La loi du 4 thermidor an III classa les industries, en raison de leur importance et de la population du lieu où elles s'exerçaient. Ce classement était un progrès; toutefois comme les taxes étaient uniformes pour tous les patentables se livrant à la même profession dans la même ville, il laissait subsister de grandes inégalités dans la répartition.

Lois des 6 fructidor an IV, 9 frimaire an V, 7 brumaire an VI et 1er frimaire an VII.

Des réformes successives furent réalisées par les lois des 6 fructidor an IV, 9 frimaire an V, 7 brumaire an VI, et enfin par celle du 1er frimaire an VII.

Ces textes ont composé l'impôt des patentes de deux droits, l'un proportionnel, créé par la loi du 17 mars 1791, et l'autre fixe, établi par la loi du 4 thermidor an III.

Même avec cette modification la contribution des patentes présentait encore de graves imperfections. D'une part, le droit fixe était calculé uniquement d'après la nature de l'industrie et le chiffre de la population de la ville habitée par le patentable ; les moyens de productiou ne figuraient pas parmi les bases d'évaluation. D'autre part, le droit proportionnel était fixé uniformément pour toutes les professions, au dixième du loyer des maisons d'habitation, des usines, ateliers, magasins et boutiques, sans distinction entre les diverses industries, bien que quelques-unes aient besoin, pour leur exploitation, de locaux considérables, tandis que d'autres, tout en procurant des bénéfices équivalents ou supérieurs, s'exercent dans des établissements moins importants.

Pour l'application du droit fixe les patentables étaient divisés en deux tableaux : le premier tableau ne contenait qu'un petit nombre de professions taxées d'après un tarif exceptionnel, qui ne tenait pas compte de la population ;

le deuxième tableau comprenait un tarif général applicable à sept classes de professions divisées chacune en sept degrés de population.

Les industriels et les fabricants étaient, comme les marchands, soumis au tarif général ; ils étaient tenus de prendre une patente immédiatement supérieure à celle des marchands qui vendaient en détail leurs produits ou des produits du même genre.

Lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818 et 17 juillet 1819.

Les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818 et 17 juillet 1819 réalisèrent une réforme importante ; elles ajoutèrent un autre moyen d'appréciation des revenus présumés, en admettant les moyens de production comme une des bases du droit fixe.

Les fabricants et les manufacturiers cessèrent de figurer dans le tarif général, et furent placés hors classe parmi les patentables taxés sans avoir égard à la population.

Le droit fixe des fabriques à métiers fut rendu proportionnel au nombre des métiers excédant le chiffre de cinq, et il variait dans les limites d'un maximum déterminé, suivant la largeur des instruments de production.

Les filateurs de coton et de laine, ainsi que les entrepreneurs de moulins à soie, furent imposés à un droit fixe, lorsqu'ils n'employaient pas plus de 500 broches; ils eurent à supporter, en outre, un droit par chaque centaine de broches excédant le nombre de 500, jusqu'à un maximum fixé par la loi.

Les forges, verreries, ateliers d'impression sur étoffes et tous autres établissements industriels, furent taxés d'après l'appréciation des autorités locales, et ils pouvaient être placés dans six classes différentes, dont les tarifs variaient de 25 francs à 300 francs.

Les négociants, les armateurs au long cours et pour le grand cabotage, ainsi que les commissionnaires de marchandises en gros n'étaient pas compris non plus dans le tarif général ; ils figuraient dans un tarif exceptionnel divisé en trois classes.

Il n'était rien innové relativement au droit proportionnel.

Les professions se trouvaient divisées en cinq catégories :

La première catégorie comprenait les professions inscrites au tarif général ;

La deuxième, les professions taxées sans égard à la population ou soumises à un tarif exceptionnel ;

La troisième, les fabriques à métiers ;

La quatrième, les filatures ;

La cinquième, tous les établissements industriels dont le classement était fait par les autorités locales.

Loi du 25 avril 1844.

Mais les réformes les plus importantes ont été effectuées par la loi du 25 avril 1844.

Cette loi supprima l'évaluation des profits par les autorités locales, qui était devenue odieuse.

Elle donna ainsi satisfaction aux vœux des contribuables, qui avaient déclaré unanimement dans les enquêtes préalables auxquelles l'administration avait fait procéder, que l'arbitraire de la loi était encore préférable à l'arbitraire des hommes.

Dans le système de la loi de 1844 toutes les professions sont réparties, d'après des signes extérieurs et apparents, en différentes classes et sont taxées ensuite chacune selon sa classe. « Il faut bien le reconnaître, disait M. Vitet, rapporteur, ce système, quoi qu'on fasse, a ses imperfections. Des classifications arrêtées d'avance ne peuvent pas s'appliquer également bien à tous les cas. Mais du moins chacun sait à quoi s'en tenir, chacun comprend pourquoi il est taxé de telle façon et non pas de telle autre. La règle peut n'être pas toujours clairvoyante, mais il y a une règle : on a le droit d'en réclamer l'exécution, et si cette règle vous froisse, il est plus facile de se résigner devant une prescription légale que devant un caprice. Ajoutons que ce système est en vigueur depuis cinquante ans ; qu'il est entré dans nos habitudes. Il est sage de maintenir ce qui est et de ne modifier que ce que les

besoins de notre époque ne permettent pas de conserver.

« La législation repose sur la combinaison d'un droit fixe qui est établi d'après l'importance relative de chaque profession, et d'un tarif proportionnel qui varie suivant l'importance des locaux occupés par chaque patenté. »

La loi du 25 avril 1844 substitua aux cinq catégories antérieures trois tableaux sur lesquels furent inscrites toutes les professions imposables.

« Le tableau A, porte le rapport de la commission de la Chambre des députés, comprend les professions dont le principal élément de prospérité est l'affluence des acheteurs; et dont, par conséquent, l'importance peut se mesurer assez exactement par le chiffre de la population des communes où elles s'exercent. »

Ce sont principalement les marchands en boutiques ou en magasins, c'est-à-dire la grande majorité des patentables.

Le tarif annexé au tableau A range en huit classes toutes les professions qu'il contient, et dans chaque classe le droit fixe varie, suivant huit degrés de population.

Avant la loi de 1844, il n'y avait que sept classes et sept degrés de population. Le rapporteur a expliqué que la nouvelle classe, qui est un dédoublement de la première, s'applique spécialement aux marchands en demi-gros, c'est-à-dire à ceux qui tiennent le milieu entre les marchands en gros et les marchands en détail.

L'addition d'un huitième degré de population fut faite dans l'intérêt des petits commerçants des campagnes : l'ancien tarif soumettait à la même taxe les patentés des villes de 5000 âmes et ceux des communes rurales de quelques centaines d'habitants; en 1844, il fut établi un degré de plus pour les communes de 2000 âmes et au-dessous, et on lui appliqua un tarif plus bas que celui du septième degré de la loi de l'an VII.

Le tableau B est une extension du principe de l'article 56 de la loi du 25 mars 1817.

Il comprend certaines professions qui, bien que taxées eu égard à la population, ne doivent pas, à raison de leur importance, être soumises au tarif général annexé au tableau A.

Le tableau C contient à lui seul toutes les professions comprises précédemment dans les troisième, quatrième et cinquième catégories, c'est-à-dire les fabriques à métiers, les filatures et les autres établissements industriels. « Le tableau C, ajoute le rapporteur, a pour but de résoudre un problème difficile, c'est, à savoir, de classer et de tarifer tous les établissements industriels, de quelque nature qu'ils soient, au moyen de signes extérieurs et facilement appréciables. Cette tentative est toute nouvelle: il s'agit de généraliser le système que les lois de 1817 et 1818 n'ont appliqué qu'aux filatures et aux fabriques à métiers. Ce premier essai ne fut alors tenté que sur les établissements qui, par leur nature, se prêtent mieux à ce mode d'appréciation; les autres présentant plus de difficultés, la loi ne se chargea pas de les tarifer elle-même, et abandonna aux autorités locales le soin d'opérer leur classement sans aucune base déterminée. Le nouveau projet fait rentrer tous les établissements industriels dans le système général de la loi. Malheureusement, toutes les industries ne présentent pas des signes extérieurs aussi facilement appréciables que les broches et les métiers; il en est même qui n'offrent aucun élément quelconque de classement. On ne peut, pour celles-ci, graduer le droit fixe que d'après le nombre des ouvriers. Peut-être remarquera-t-on que cette manière d'établir le droit fixe à tant par broche, tant par cuve, tant par myriamètre, etc., est un empiètement sur le domaine du droit proportionnel. On demandera peut-être aussi pourquoi, si cette voie est bonne, on ne la suivrait pas jusqu'au bout, c'est-à-dire, pourquoi on ne supprimerait pas complètement le droit proportionnel à l'égard de tous les établissements industriels. Mais tous les établissements industriels ne se prêtent pas à ce mode d'apprécia-

tion, il faudrait donc toujours maintenir pour un certain nombre d'entre eux la distinction des deux droits; en second lieu, même pour ceux dont on peut calculer l'importance d'après le nombre de certains instruments de fabrication, il est bon de ne pas fonder le droit de patente sur cette seule base, attendu que deux usines garnies du même nombre de ces instruments, mais situées dans des contrées diverses, ou construites dans des bâtiments d'une dimension inégale, donnent souvent des résultats tout à fait différents. Le droit proportionnel établi sur la valeur des locaux peut seul faire ressortir ces différences. Les droits fixes compris dans le tableau C sont tous d'ailleurs limités par un maximum, ils ne sont donc proportionnels que dans une certaine mesure, et deviennent réellement des droits fixes toutes les fois que le nombre des objets tarifés dépasse le maximum. »

Le droit proportionnel, établi en principe au vingtième de la valeur locative de la maison d'habitation et des magasins de vente, fut exceptionnellement porté au quinzième dans certains cas; il fut fixé au vingt-cinquième, au quarantième et au cinquantième sur les établissements industriels.

Le tableau D contenait les exceptions à la règle générale qui fixe le droit proportionnel au vingtième de la valeur locative.

Lois des 18 mai 1850 et 4 juin 1858.

La tendance persistante du pouvoir législatif vers la proportionnalité de l'impôt et sa préférence pour les taxes variables se sont encore particulièrement manifestées dans les lois du 18 mai 1850 et du 4 juin 1858, qui ont imposé un grand nombre d'autres industries d'après le nombre des instruments de fabrication.

Ces lois ont compris dans le tableau D dix-sept professions qui n'avaient pas été soumises à la patente par le législateur de 1844.

Elles les ont assujetties au droit proportionnel et exemptées du droit fixe.

La taxe proportionnelle de ces professions est du quinzième de la valeur locative.

Les nouveaux patentés de la loi de 1850 sont les architectes, les avocats inscrits au tableau des cours et tribunaux, les avocats à la cour de cassation et au conseil d'État, les avoués, les chirurgiens dentistes, les commissaires priseurs, les docteurs en chirurgie et en médecine, les greffiers, les huissiers, les ingénieurs civils, les mandataires agréés près les tribunaux de commerce, les notaires, les officiers de santé, les référendaires au sceau, les vétérinaires, les chefs d'institution et les maîtres de pension.

Après la guerre de 1870-1871, la législation des patentes fut modifiée une première fois par la loi du 29 mars 1872.

D'après la loi du 25 avril 1844, le patentable qui exploitait plusieurs établissements n'était soumis qu'à un seul droit fixe.

Les établissements annexes ou secondaires furent imposés à un demi-droit par les lois des 18 mai 1850 et 4 juin 1858. Loi du 29 mars 1872.

L'Assemblée nationale les a considérés comme des établissements isolés, et a imposé chacun d'eux à un droit fixe entier.

Une seconde disposition de la loi du 29 mars 1872 supprime la limite du maximum établie par la loi de 1844, pour les professions qui sont tarifées en raison du nombre des ouvriers, machines, instruments, et moyens de production, ou tous autres éléments variables.

Ce maximum étant supprimé, les patentables qui exercent les professions dont il s'agit payent actuellement deux droits proportionnels calculés, l'un sur les valeurs locatives, l'autre sur les instruments de travail.

Par une troisième disposition, les droits fixes des patentables du tableau C ont été rehaussés d'un cinquième.

Enfin, la loi a porté le droit proportionnel établi d'après la valeur locative, du quinzième au dixième pour les patentables de la première classe du tableau A et du tableau B;

et du vingtième au quinzième pour ceux de la deuxième et de la troisième classe du tableau A.

Les cinq dernières classes qui forment les onze douzièmes du nombre total des patentables, se trouvaient exemptées de la surélévation du droit proportionnel.

Appréciation de cette loi.

La loi du 29 mars 1872 a accru la contribution des patentes de 6 217 050 francs.

Les patentables de la première classe du tableau A, ont été augmentés de 21,25 pour 100; ceux de la seconde et de la troisième classe, de 20,69 pour 100; ceux des quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième classes, de 1,74 pour 100; ceux du tableau B, de 25,21 pour 100; ceux du tableau C, de 10,08. Les patentables du tableau D n'ont subi aucune augmentation.

On voit que les surtaxes portent presque exclusivement sur les patentables du tableau B, du tableau C, et sur ceux des trois premières classes du tableau A, c'est-à-dire sur les professions les plus importantes. Elles atteignent dans la plus forte proportion les patentables du tableau B, qui comprend les agents de change, les banquiers, les négociants, qu'on considérait comme relativement favorisés par la loi fiscale; les marchands en gros et en demi-gros viennent ensuite dans la proportion décroissante des augmentations; les industriels figurent au troisième rang; le moyen et le petit commerce ne supportent, en quelque sorte, aucune part de cet accroissement de 6 217 000 francs, puisqu'ils ne sont augmentés que de 1,74 pour 100, et uniquement par l'effet de l'application de la disposition qui établit le droit fixe entier sur les établissements séparés : ceux de ces patentables qui n'ont qu'un seul établissement n'ont pas été surtaxés.

Les divers rehaussements dont nous venons de parler sont généralement légitimes.

En élevant à la taxe entière le demi-droit antérieurement imposé aux maisons secondaires, la loi a fait une chose juste; car si les établissements distincts appartenaient

à plusieurs commerçants, chacun payerait la totalité du droit. Pourquoi dès lors n'imposer ces établissements qu'à des demi-droits, quand ils appartiennent au même contribuable ?

La suppression du maximum n'est pas moins équitable. Si le patentable ayant l'industrie la moins importante n'est pas trop imposé, celui dont les moyens de production sont doubles ou triples, et qui était néanmoins soumis au même droit par suite de la limite du maximum, n'était assujetti qu'à une taxe relativement insuffisante. On a dit que le maximum, correspondant au droit fixe imposé aux autres professions, établissait l'équilibre entre les patentables des divers tableaux; que la suppression du maximun détruit l'harmonie des taxes établies dans la classification des lois antérieures. Mais cette corrélation n'a rien de nécessaire. La proportionnalité dans la répartition de l'impôt est préférable à la symétrie dans la rédaction des lois. Les taxes fixes sont maintenues dans le tableau A, uniquement parce que l'administration n'a pas trouvé pour les patentables de ce tableau des bases de droits variables. La difficulté d'établir, dans certains cas, des taxes proportionnelles ne suffit pas pour les exclure lorsqu'il est possible de les asseoir équitablement.

Le rehaussement du droit proportionnel des patentables du tableau B et des trois premières classes du tableau A, justifié par l'importance de leurs industries, doit être également approuvé, ainsi que l'augmentation des droits fixes du tableau C, qui étaient évidemment insuffisants.

Projet de loi du 20 mai 1873. Rapport de M. Mathieu-Bodet.

Comme nous l'avons dit plus haut, le ministre des finances soumit à l'Assemblée nationale, le 20 juin 1873, un projet de loi ayant pour objet une réforme générale de la législation sur les patentes.

La commission du budget en fut immédiatement saisie.

M. Mathieu-Bodet, rapporteur de la commission, déposa son rapport le 14 novembre 1873.

Le projet de loi était conçu dans le même esprit que la loi du 29 mars 1872.

Les tarifs du tableau C s'y trouvaient remaniés à peu près complètement, et le produit en était de nouveau augmenté d'une somme de 643 000 francs.

Il dégrevait certains patentables du tableau A, spécialement ceux de la quatrième et de la sixième classe, et faisait descendre de classe certaines professions.

Il augmentait les taxes de quelques autres, qui passaient d'un tableau dans un autre, ou d'une classe dans une classe supérieure du même tableau.

Ce projet ne résolvait certainement pas le problème de la proportionnalité de l'impôt des patentes.

Un impôt basé sur des signes présomptifs n'est jamais en rapport exact avec le revenu réel, surtout lorsque pour le plus grand nombre des professions, c'est-à-dire pour celles du tableau A, l'un des droits est fixe pour tous les patentables de la même classe.

Cependant en restreignant encore davantage l'application des taxes fixes ; en proportionnant l'impôt aux moyens de production toutes les fois qu'il paraît possible de les accepter comme signes présomptifs ; et, enfin, en ajoutant, pour certaines professions, une taxe complémentaire d'après le nombre des employés, le projet de loi faisait un pas considérable vers le but que le législateur veut atteindre.

Résultats financiers de ce projet.

L'application des réformes proposées par le projet de loi du 20 mai 1873 aurait eu pour résultat :

De diminuer les droits de patentes de certaines professions :

Du tableau A,	d'une somme	de . .	4 618 000 fr.
— B,	—	de. . .	307 000
— C,	—	de. . .	1 548 000
Total des diminutions. .			6 473 000 fr.

D'augmenter les droits de patentes d'autres professions, savoir :

Dans le tableau	A, de	1 170 000 fr.
—	B, de	1 240 000
—	C, de	3 358 000
—	D, de	800 000
	Total des augmentations	6 568 000 fr.

Le produit total de l'impôt des patentes n'aurait donc pas été sensiblement modifié.

C'est à ce résultat que le gouvernement voulait arriver, puisque, d'après les prescriptions de la loi du 16 juillet 1872, la réforme avait pour but de répartir cet impôt, autant que possible, proportionnellement au revenu présumé des diverses professions, et non pas d'augmenter la recette totale.

Le projet du 20 mai 1873 n'a pas été discuté par l'Assemblée nationale.

Ce projet de loi n'a pas été discuté.

Il a été repris dans la suite et soumis le 3 août 1876 à la Chambre des députés, dans les mêmes termes, sauf quelques modifications peu importantes. Mais la Chambre a été dissoute avant d'en avoir terminé l'examen.

Nouveau projet de loi du 3 août 1876.

Un troisième projet, présenté le 18 décembre 1877, après avoir été adopté par la Chambre des députés et le Sénat, est devenu la loi du 15 juillet 1880[1].

Troisième projet du 18 décembre 1877.

Comme nous l'avons déjà dit, le projet de 1873 ne visait qu'à un but : une meilleure répartition de l'impôt, sans accroissement ni diminution de son produit.

Lois des 30 juillet 1879 et 15 juillet 1880.

La commission de la Chambre des députés, chargée de l'examen du projet de 1877, a entrepris la revision des

1. Rapport de M. Labadié, à la Chambre des députés, du 13 février 1880. Rapport de M. Fournier, au Sénat, du 11 juin 1880.
Dès l'année précédente, la loi de finances du 30 juillet 1879 avait réduit de 43 à 20 le nombre des centimes généraux additionnels au principal des patentes, et diminué le droit fixe et le droit proportionnel de certaines classes de patentables.

lois de patentes dans un esprit différent. « Depuis que le gouvernement de la République est définitivement assis, porte le rapport, la prospérité du pays s'est développée et les revenus publics se sont tellement accrus, que vous avez pu entrer largement et que vous devez persévérer dans la politique des dégrèvements. Il ne s'agit donc pas seulement aujourd'hui de répartir plus proportionnellement l'impôt des patentes, mais encore de l'alléger. »

Codification de toutes les lois sur les patentes.

La loi du 15 juillet 1880 a reproduit et coordonné toutes les dispositions antérieures en matière de patentes. « Depuis 1844, dit le rapport, la contribution des patentes a été réorganisée; une foule de dispositions isolées, insérées presque toutes dans les lois de finances, sont venues modifier plus ou moins la loi organique; puis, ces dispositions subséquentes ont été à leur tour abrogées en tout ou en partie; de sorte que, pour raccorder tous ces fragments et les mettre en harmonie avec le texte primitif de la loi organique, l'habileté des agents de l'administration est à peine suffisante. Aussi, afin de mettre les redevables et les agents de l'administration en mesure de s'éclairer plus facilement sur leurs droits, leurs devoirs ou leurs charges, nous avons refondu la législation existante, de façon que toutes les dispositions disséminées qui la composent ne fassent plus qu'une seule et même loi. »

Le rapport présenté le 14 novembre 1873 sur le projet de loi de 1873, avait fait l'historique complet de la législation en vigueur. La loi de 1880 a codifié ce travail en quarante articles.

Nous ne nous occuperons que des articles qui contiennent des dispositions nouvelles.

Proposition de substituer la dénomination de droit professionnel à celle de droit fixe.

Le projet de 1873 proposait de changer la dénomination d'une des taxes qui composent l'impôt des patentes : aux mots droit fixe il substituait ceux de *droit professionnel*. L'expression *droit fixe* était impropre, même sous l'empire de la législation de 1844, car loin d'être fixe comme le mot l'indique, ce droit variait au contraire pour chaque

profession, suivant les classes, les degrés de la population, et en raison de la puissance productive de certaines industries particulières. Pour les professions du tableau A et du tableau B, cette taxe constitue plutôt un droit gradué qu'un droit fixe; et, pour les professions imposées suivant leurs éléments de production, elle est essentiellement variable.

Depuis la loi du 29 mars 1872, qui a supprimé le maximum, il n'est plus possible, si l'on veut employer une expression exacte, de conserver à la taxe dont nous parlons le nom de *droit fixe*, puisqu'en réalité elle varie indéfiniment avec le nombre des instruments de fabrication. La dénomination de *droit professionnel* serait donc plus exacte.

La commission de l'Assemblée nationale avait accepté la qualification proposée; mais la commission de la Chambre des députés de 1880 l'a repoussée. « Les motifs donnés par le gouvernement à l'appui de sa proposition sur ce point, dit le rapport, ont, nous ne saurions le nier, une certaine valeur, surtout au point de vue grammatical. Mais la technologie financière ne nous paraît pas comporter une telle rigueur. Les mots « droit fixe » ont cours depuis longtemps; ils définissent une chose précise : d'ailleurs, ce droit, alors même qu'il est réglé d'après les éléments de production, est fixe pour chacun de ces éléments. Il y aurait plus d'inconvénients à le remplacer par le mot *professionnel*, qu'on pourrait confondre avec celui de *proportionnel*, lequel détermine un droit particulier et tout à fait distinct du droit fixe. » Les deux Chambres ont adopté cet avis.

Rejet de la proposition de soumettre au droit proportionnel les patentables des quatre dernières catégories de la septième et de la huitième classe.

Les patentables des quatre dernières catégories de la septième et de la huitième classe avaient été affranchis du droit proportionnel par la loi du 25 avril 1844 et par les lois subséquentes. « Le droit fixe, sans correctif, c'est-à-dire sans droit proportionnel, disait M. Vitet en 1844, n'est pas plus équitable pour les dernières classes que

pour les premières : que vous soyez marchand de cachemires ou marchand d'allumettes, vous pouvez faire plus ou moins d'affaires; et le meilleur indice de l'importance de vos affaires est encore, quoi qu'on puisse dire et malgré de rares exceptions, l'importance de votre loyer. La profession la plus modeste, dans une boutique bien située, au milieu d'un quartier fréquenté, peut donner beaucoup de bénéfices; est-il juste que celui qui l'exerce ne paye qu'un simple droit fixe, que payeront comme lui ses confrères qui végètent dans une rue déserte et écartée? Evidemment la combinaison du droit proportionnel avec le droit fixe est bonne pour toutes les classes. Toutefois, il est une condition sans laquelle cette combinaison perd tous ses avantages et devient insignifiante. C'est qu'il existe entre les loyers des patentables d'une même profession des différences assez notables pour qu'elles vaillent la peine d'être exprimées par le droit proportionnel. Dans les petites villes et, à plus forte raison, dans les communes rurales, les différences de quartiers n'existent pas, ou deviennent si peu sensibles, qu'il est inutile de graduer l'impôt d'après elles. »

C'est par cette considération que la loi de 1844 avait exempté du droit proportionnel les professions des septième et huitième classes, rangées dans les quatre dernières catégories à raison du chiffre de la population des communes où on les exerce.

Les auteurs du projet de loi de 1873 proposaient de faire disparaître cette exception et de soumettre au droit proportionnel tous les patentables, y compris ceux de la septième et de la huitième classe. Il est certain que, même dans les petites villes, les différences des quartiers ont encore une grande importance : tel marchand exploitant un commerce dans une rue fréquentée, peut vendre notablement plus qu'un concurrent dont la boutique est mal située. Ces deux patentables payent le même droit fixe, et le droit proportionnel à la valeur locative pourrait seul

rendre le montant de leurs taxes proportionnel à l'importance respective de leurs affaires. Comme le projet du 20 mai 1873 diminuait, d'ailleurs, le taux du droit fixe, ce dégrèvement aurait en partie compensé pour les patentables des deux dernières classes l'augmentation d'impôt résultant de l'obligation de payer le droit proportionnel, et en somme la contribution aurait été plus équitablement répartie.

Malgré cette juste considération la proposition a été rejetée.

Le gouvernement et les Chambres ont reconnu qu'un certain nombre de professions du tableau A avaient été inexactement classées par la loi de 1844; que, depuis cette époque, plusieurs industries ou commerces ont pris un grand développement, tandis que d'autres sont restés stationnaires ou même ont diminué d'importance. Une nouvelle classification a donc paru nécessaire. Dans cet ordre d'idées, la loi du 15 juillet 1880 place certaines professions dans des classes supérieures et en fait descendre d'autres dans des classes inférieures; elle en transfère quelques-unes d'un tableau dans un autre. **Nouvelle classification des professions du tableau A.**

De grands changements sont introduits dans la première classe du tableau A.

A peu près tous les patentables qui exercent une autre profession que celle de marchands en gros s'en trouvent retranchés : tels sont, les caisses d'escompte, les caisses ou comptoirs de recettes et payements, les marchands de diamants, les marchands de pierres fines, les escompteurs.

Elle place ces professions dans les tableaux B et C.

Le tableau B ne contient que vingt-deux professions exercées par 16 710 patentables qui payent près de six millions de francs d'impôt. Ce sont les professions d'agents de change, d'assureurs maritimes, de commissionnaires-entrepositaires, de commissionnaires de transports, de courtiers d'assurances, de courtiers de navires, de courtiers **Tableau B.**

de marchandises, d'entrepreneurs de roulage, etc., etc. Elles sont taxées, eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel.

La loi du 4 juin 1858 avait déjà fait une innovation importante en ajoutant à ce tableau certaines professions dont la taxe, graduée suivant la population de la commune dans laquelle elles s'exercent, varie encore en raison du nombre des éléments productifs. Ainsi, les entrepreneurs de cabriolets, de fiacres et autres voitures semblables, étaient assujettis à un droit fixe de 10 francs, plus 2 francs par voiture en circulation dans les villes au-dessus de 100000 âmes; de 1 fr. 50 centimes, dans celles de 50000 à 100000 âmes; de 1 franc, dans celles au-dessous de 50000 âmes, jusqu'au maximum de 1000 francs aujourd'hui supprimé. Les entreprises d'omnibus avaient été soumises à des taxes de même nature.

Taxes sur les employés.

La même loi avait établi également sur les magasins de plusieurs espèces de marchandises et de vêtements, occupant plus de cinq employés, une taxe variable par personne employée et augmentant graduellement d'après la population de la ville où les magasins sont situés.

La nouvelle loi devait nécessairement se préoccuper des patentes du haut commerce qu'on avait particulièrement en vue, quand on a demandé le nivellement de l'impôt.

On estimait généralement que les contribuables de cette catégorie n'étaient pas suffisamment imposés.

La loi du 29 mars 1872 avait donné une certaine satisfaction à l'opinion publique, en élevant le droit proportionnel auquel ils sont assujettis; mais on trouvait qu'elle n'avait pas fait assez.

Afin d'imposer chacun proportionnellement à son revenu probable, fallait-il se borner à augmenter les taxes fixes existantes du tableau B?

Une réforme ainsi limitée aurait eu pour effet, à la vérité, d'établir une certaine harmonie entre le tableau B et le tableau A, mais elle eût laissé subsister l'inégalité

qui existe entre les patentables du premier de ces deux tableaux.

Les taxes fixes, applicables à tous les patentables d'une catégorie, à ceux qui font le plus d'affaires comme à ceux qui en font le moins, ne peuvent être que des taxes moyennes. Tel banquier, par exemple, pourrait supporter une patente de 30000 francs, tandis que pour tel autre un impôt de 1000 francs serait excessif. Les taxes moyennes elles-mêmes sont toujours trop légères pour quelques-uns, et trop lourdes pour d'autres.

Le législateur a pensé qu'il était préférable de maintenir ou de n'augmenter que faiblement l'élément invariable du droit fixe, et d'y ajouter une taxe variable en raison de certains signes indicatifs de l'importance particulière du commerce de chaque patentable.

La difficulté consistait à trouver des signes extérieurs appréciables, sans déclaration ni inquisition, et donnant néanmoins la mesure approximative de l'étendue des affaires ou du revenu présumé.

Après une étude approfondie des professions, on a pensé que ce qu'il y avait de plus pratique et de plus efficace, c'était de généraliser le principe admis par la loi du 4 juin 1858 à l'égard des individus vendant plusieurs espèces de marchandises, et d'ajouter aux taxes fixes graduées d'après la population, qui avaient jusqu'alors constitué seules le droit fixe auquel les patentables du tableau B sont assujettis, une taxe par personne employée aux écritures, aux caisses, à la surveillance, aux achats et aux ventes intérieures et extérieures, lorsque le nombre de ces employés est supérieur à un certain chiffre.

Cette taxe complémentaire par employé varie suivant la profession et suivant la population de la ville où la profession est exercée. Ainsi, pour la profession d'agent de change, le droit est de 50 francs par employé à Paris, et seulement de 5 francs dans les communes au-dessous de 15000 âmes; pour les banquiers, de 50 francs à Paris et

de 10 francs dans les communes au-dessous de 15000 âmes; pour les commissionnaires, de 15 francs à Paris et de 5 francs dans les communes au-dessous de 8000 âmes; pour les négociants, de 25 francs à Paris et de 5 francs dans les communes au-dessous de 15000 âmes.

La taxe supplémentaire n'est perçue qu'à raison des employés en sus de cinq. Les gens de service et les garçons de recettes ne sont pas considérés comme des employés.

Nouvelle catégorie pour les agents de change.

En ce qui concerne la profession d'agent de change, la loi de 1880 a rangé dans une catégorie nouvelle et a soumis à des droits particuliers les agents qui opèrent dans les villes, autres que Paris, où il existe un parquet pour la négociation des effets publics.

Dans le tarif spécial aux professions d'assureurs maritimes, de banquiers, de commissionnaires, de courtiers d'assurances et de navires, etc., elle a, en outre, créé une catégorie intermédiaire entre Paris et les villes de 50000 âmes et au-dessus; cette catégorie comprend les villes de 100000 âmes et au-dessus.

La population étant un des signes présomptifs de l'importance des professions, il semble, en effet, qu'il n'est pas juste d'imposer de la même façon les banquiers qui habitent des villes de 50000 âmes et ceux qui sont installés dans des villes de plus de 100000 habitants.

Magasins de plusieurs espèces de marchandises.

Certaines personnes avaient critiqué la disposition de la loi du 4 juin 1858, qui, en classant dans le tableau B, les patentables tenant un magasin de plusieurs espèces de marchandises, les soumettait à la fois au droit proportionnel au quinzième et à une taxe supplémentaire d'après le nombre des employés. Il n'est pas juste, disait-on, que ces patentables, qui sont des marchands en détail, soient assujettis au même droit proportionnel que les marchands en gros; le commerce de gros, pour faire le même chiffre de bénéfices, ne nécessite pas des locaux industriels aussi importants que le commerce de détail. On ne peut donc pas imposer ces deux genres de commerce au même droit pro-

portionnel. Cette assimilation est d'autant plus onérense que le droit assis sur le montant du loyer a été porté au dixième par la loi du 29 mars 1872. Avec la taxe en raison du nombre des employés, variant de 25 francs à 15 francs, suivant le chiffre de la population, les patentables dont il s'agit sont considérablement plus grevés que les marchands de nouveautés, qui, en réalité, exercent le même commerce.

Le législateur de 1880 ne s'est pas arrêté à ces objections. On sait que les grands magasins, dans lesquels on accumule un assortiment complet des marchandises les plus diverses, font au petit commerce une concurrence dont celui-ci se plaint depuis longtemps. De vives réclamations se sont fait entendre à ce sujet dans la dernière enquête. Il est notoire que les bénéfices réalisés par ces grandes maisons sont généralement considérables. Le législateur a trouvé juste de soumettre les magasins en question à des droits supérieurs à ceux qu'acquittent les marchands de nouveautés exerçant leur profession dans des conditions ordinaires.

Toutefois, pour que les magasins où l'on vend plusieurs espèces de marchandises soient placés dans le tableau B, il faut qu'ils occupent plus de dix personnes aux écritures, aux caisses, aux achats et aux ventes.

La Chambre des députés voulait frapper de droits exceptionnels les maisons qui, à raison de l'importance de leurs affaires, ne peuvent être mises en parallèle avec le commerce ordinaire. Elle proposait de doubler la taxe spéciale lorsque le nombre des employés dépasserait deux cents.

Le Sénat a repoussé cette disposition. « La majorité de la commission du Sénat, dit le rapporteur, ne s'est pas ralliée à cette idée de créer une catégorie spéciale pour les établissements, en petit nombre, qui occupent plus de deux cents employés. Elle n'a pas consenti à s'écarter en quoi que ce soit du principe de la proportionnalité, qu'elle regarde comme essentiel et fondamental. Elle a été touchée d'ailleurs du caractère anormal de la taxe

qui, après avoir admis une cotisation de 25 francs par employé, élève cette cotisation à 50 francs sur les deux cents premiers employés, lorsque le nombre total vient à dépasser ce chiffre même d'une seule unité. L'existence de ces grands établissements, a-t-on dit, n'est que la manifestation d'une tendance croissante à la centralisation des affaires. Il ne peut être question de réagir par voie de taxation contre un semblable fait économique, et tel ne peut être le but de la loi. Elle doit chercher uniquement les moyens d'exiger des grands magasins une taxe proportionnelle à leurs bénéfices. Or, il n'est pas prouvé que, en payant le droit proportionnel au dixième sur des locaux immenses, un droit déterminé, et une taxe qui s'accroît avec le nombre des employés, taxe dont les petites industries sont exemptes, ils ne supportent pas une charge en rapport avec leurs profits. Fût-il vrai que ce rapport n'est pas absolument exact, une taxe progressive ne serait en aucun cas un moyen légitime de remédier à cette imperfection. »

L'opinion de la commission du Sénat a prévalu et est consacrée par le texte de la loi.

Taxes particulières pourcertaines maisons de banque.

Certaines opérations de banque, telles que les émissions de titres d'États étrangers, de sociétés, compagnies et villes étrangères, le payement des intérêts et dividendes de ces titres pour le compte des États, sociétés, compagnies ou villes, débiteurs de ces intérêts et dividendes, sont un indice à peu près certain que les maisons qui se livrent à ces opérations occupent un rang exceptionnel et réalisent de gros profits. Il a donc paru juste de les frapper d'une taxe particulière. La Chambre des députés avait doublé leur droit fixe, mais cette disposition a été rejetée par le Sénat, qui a considéré comme suffisante l'augmentation de moitié en sus proposée par le gouvernement.

Modifications dans les classifications.

En outre, la loi du 15 juillet 1880 place dans le tableau B plusieurs professions qui auparavant étaient comprises dans diverses classes du tableau A.

En vertu des dispositions de la loi du 28 juillet 1866, la valeur des offices de courtiers a été remboursée à leurs titulaires ; l'État a payé à cet effet une somme de 52 825 562 fr. 85 centimes. Mais en même temps qu'elle rendait libre la profession de courtier de commerce, la loi de 1866 élevait notablement les droits de patente des commissionnaires en marchandises, courtiers, facteurs et représentants de commerce. Le produit de ces taxes était affecté au service des annuités destinées au remboursement des avances de l'État. Les ressources de cette nature, encaissées jusqu'en 1879, se sont élevées à environ neuf millions. **Courtiers de commerce.**

La nouvelle loi a renoncé à l'amortissement des sommes que la liberté du courtage a coûtées au Trésor. Elle est même allée plus loin. Elle a réduit les droits de patente des courtiers, commissionnaires, facteurs et représentants de commerce au-dessous du taux fixé par la loi de 1844.

Les patentables exerçant des professions imposées sans égard à la population composent le tableau C. **Tableau C.**

Ce sont généralement des fabricants et des manufacturiers ; nous disons généralement, car il y a dans ce tableau certains patentables, comme les armateurs, les compagnies d'assurances, la Banque de France, le Crédit foncier, les fournisseurs généraux, les marchands forains, etc., qui ne sont ni fabricants ni manufacturiers. Du reste, tous les fabricants et manufacturiers ne figurent pas non plus dans le tableau C ; plusieurs sont compris dans différentes classes du tableau A.

Le taux du droit proportionnel imposé aux professions du tableau C varie suivant les catégories, la destination des locaux occupés et l'importance des établissements industriels. Telle industrie qui peut être exercée dans un local restreint est soumise à un droit proportionnel élevé ; telle autre, au contraire, qui, sans donner des revenus plus importants, exige un établissement industriel plus considérable, est imposée à un droit proportionnel moindre. **Droit proportionnel des patentables du tableau C.**

Éléments constitutifs du droit fixe sur les professions du même tableau.

Le droit fixe des patentables du tableau C se composait, pour certaines professions, de taxes fixes seulement ; pour d'autres, exclusivement de taxes variables.

L'élément fixe est déterminé en raison de l'importance des professions, et l'élément variable est établi d'après les moyens de production : ainsi, pour les filatures, cette dernière taxe repose sur le nombre de broches ; pour les fabriques à métiers, sur le nombre des métiers ; enfin, pour beaucoup d'industries, sur le nombre des ouvriers. Cette dernière base d'imposition est en général assez satisfaisante ; pour certaines industries, d'ailleurs, il n'y a pas d'autres faits extérieurs sur lesquels l'impôt puisse être assis.

Modifications du droit fixe des patentables du tableau C.

Le droit fixe des patentables du tableau C a été modifié en plusieurs points par la loi du 15 juillet 1880.

1° Les taxes invariables qui, d'après les lois antérieures, constituaient le droit fixe, sont presque toutes supprimées.

2° Elles sont remplacées par des taxes composées de deux éléments : l'un fixe, l'autre proportionnel aux moyens de production. Il n'y a d'exception que lorsque le droit est basé sur le nombre des ouvriers. Dans ce cas, la taxe invariable est complètement supprimée.

3° Quand le droit fixe se compose des deux taxes, le taux de l'élément invariable a été considérablement réduit.

La même loi a retranché du tableau C quelques professions, en très petit nombre, qu'elle a transférées aux deux autres tableaux.

En même temps, elle y a inscrit certaines professions qui, jusque-là, étaient classées dans les tableaux A et B.

Sociétés par actions pour opérations de banque.

Les sociétés par actions formées pour des opérations de banque, de crédit, d'escompte, de dépôts, de comptes courants, etc., au capital d'un million et au-dessous, étaient soumises par la législation antérieure à des droits fixes déterminés aux tarifs des tableaux A et B. Pour un capital de 1 à 2 millions, le droit fixe était de 1200 francs ; pour un capital supérieur à 2 millions, de 1200 francs sur les

deux premiers millions et de 120 francs sur chaque million de capital en sus.

Le projet de loi du 20 mai 1873 avait proposé de substituer à cette taxe celle de 30 centimes par 1000 francs du capital social versé, et de 10 centimes par 1000 francs pour la portion du capital non réalisé.

Cette aggravation avait paru excessive à la commission de l'Assemblée nationale de 1873.

Les sociétés financières payent déjà un impôt de 3 pour 100 sur leurs revenus, en sus des droits de timbre et de transmission; en les assujettissant encore à une taxe de 30 centimes par 1000 francs de capital, on rendrait leur situation, relativement aux banquiers, évidemment trop inégale. Si les autres sociétés sont soumises à l'impôt de 3 pour 100 sur leurs revenus, elles sont du moins imposées aux mêmes droits fixes que tout autre patentable faisant les mêmes opérations. Pourquoi traiter les compagnies de finances avec plus de rigueur?

Pourquoi d'ailleurs mettre une taxe sur le capital non réalisé? On a dit que cette partie du capital augmente le crédit de la société. C'est possible; mais cela ne suffit pas pour justifier la création d'un droit de patente. Un capital non versé ne servant à aucune opération, ne saurait être présumé productif de revenu. Les propriétés plus ou moins considérables qu'un banquier possède en dehors de ses affaires de banque accroissent aussi son crédit, et cependant elles n'ont jamais augmenté le montant de ses droits de patente.

Par suite de ces considérations, la commission de l'Assemblée nationale avait proposé de calculer le droit fixe d'après les tarifs du tableau B, pour les sociétés dont le capital est d'un million seulement ou au-dessous; de le maintenir à 1200 francs pour un capital de 1 à 2 millions, et de le porter à 250 francs pour chaque million en sus.

Elle était d'avis de ne percevoir aucun droit sur la portion non réalisée du capital social.

Ces conclusions avaient été adoptées par le gouvernement dans le projet de loi de 1877; mais le Sénat et la Chambre des députés se sont ralliés au système du projet de 1873, en l'aggravant encore.

« Les sociétés formées par actions pour opérations de banque, est-il dit dans le rapport de la commission du Sénat, seront imposées au dixième de la valeur locative, comme les banquiers. Quant au droit fixe, la commission de la Chambre des députés a introduit dans le projet du gouvernement, et cette Chambre a voté, une modification que nous nous proposons de sanctionner, parce qu'elle donne à la taxe une flexibilité qui la rend plus exactement proportionnelle. Au lieu d'une taxe de 1200 francs pour les deux premiers millions de capital social et de 120 francs par chaque million en sus, les sociétés dont il s'agit payeront à l'avenir 30 centimes par 1000 francs de capital versé et non versé. Malgré les critiques dont elle a été l'objet, l'extension de la taxe au capital non versé nous a paru juste, puisque le capital non versé constitue un élément de crédit. »

La loi du 15 juillet 1880 ajoute que, dans le cas où l'ensemble des droits fixe et proportionnel, calculés conformément aux dispositions du tableau C, serait inférieur au total qui résulterait de l'application du tarif du tableau A ou du tableau B, selon la nature des professions exercées, ce serait le tarif de ces derniers tableaux qu'on devrait appliquer.

Banque de France.

La Banque de France était taxée au droit fixe de 24000 francs. La Chambre des députés avait proposé de l'assimiler aux sociétés financières par actions; mais le Sénat n'a pas partagé cet avis. « C'est une pensée d'égalité, porte le rapport, qui paraît avoir inspiré la commission de la Chambre des députés, lorsqu'elle a proposé d'assimiler en tout la Banque de France aux sociétés financières par actions et de la comprendre, à l'avenir, sous cette dénomination. Votre commission n'a point adopté cette disposition du pro-

jet; elle a pensé qu'il fallait tenir compte des conditions d'existence de la Banque de France. La constitution de son gouvernement, la formation de son capital, dont l'emploi lui est imposé, l'obligation de se renfermer dans un genre d'opérations strictement limité, les charges spéciales qui sont inhérentes à sa situation de banque unique d'émission, et notamment la charge du service du Trésor et celle de créer des succursales même dans les départements où elle n'a point de bénéfices à recueillir, toutes ces particularités ne permettent pas de conserver l'assimilation qui a été prononcée. Votre commission vous propose donc de maintenir distinctement la Banque de France, y compris ses comptoirs, dans le tableau C; d'établir le droit fixe à 50 000 francs, le droit proportionnel restant élevé au dixième de la valeur locative. »

Modifications aux taux des droits proportionnels des divers tableaux.

La loi du 15 juillet 1880 apporte de notables changements aux droits proportionnels applicables aux patentables des divers tableaux.

Le produit des droits proportionnels, par suite du renchérissement des loyers, s'est élevé de 203,25 pour 100 depuis 1844, tandis que les droits fixes n'ont augmenté que de 71,23 pour 100. Cette considération a déterminé le législateur de 1880 à diminuer le taux des droits proportionnels.

Le droit proportionnel applicable aux patentables des cinquième et sixième classes avait déjà été réduit du vingtième au trentième par la loi du 30 juillet 1879. La loi du 15 juillet 1880 ajoute des réductions nouvelles au profit des patentables des autres classes.

« La loi nouvelle, lisons-nous dans le rapport de la commission du Sénat, complète l'œuvre commencée. Elle fait disparaître, pour le tableau A, les surtaxes résultant de la loi du 29 mars 1872, et, en outre, elle établit uniformément la taxe du vingtième pour les trois premières classes de ce tableau; elle réduit du trentième au quarantième le droit qui était imposé sur les locaux profes-

sionnels de quelques industries de la première classe.

» Le droit proportionnel de la quatrième classe du tableau A, fixé par la loi de 1844 au vingtième, est réduit au trentième. La loi du 30 juillet 1879 avait abaissé le taux du droit fixe de cette classe; en présence du dégrèvement accordé sur le droit proportionnel, il a paru juste de revenir au taux de 1844 pour le droit fixe, sauf en ce qui concerne les communes de 2001 à 5000 âmes, où il présentait une surélévation qu'il convenait de corriger.

» Pour les septième et huitième classes du tableau A, ce droit proportionnel, dans le cas où il était dû, descend du quarantième au cinquantième, avec exemption totale pour les patentés qui exercent leur profession sous échoppe, en étalage ou en ambulance. »

Le droit proportionnel applicable aux patentables du tableau B est fixé au dixième de la valeur locative, sauf quelques exceptions.

La loi de 1880 a abaissé le droit proportionnel des patentables de la première et de la cinquième partie du tableau C du quinzième au vingtième, à l'exception des sociétés d'assurances non mutuelles et des sociétés financières par actions, ayant pour objet des opérations de banque, pour lesquelles le taux a été, au contraire, élevé du quinzième au dixième.

Quant aux professions industrielles comprises dans le même tableau, la loi a fixé le droit proportionnel afférent à l'établissement industriel proprement dit au quarantième au lieu du vingt-cinquième, au cinquantième au lieu du quarantième, et au soixantième au lieu du cinquantième, suivant qu'il s'agit d'industries portées dans la seconde, la troisième ou la quatrième partie du tableau C.

Pour toutes les professions de ce tableau, le droit proportionnel sur la maison d'habitation est du vingtième de la valeur locative.

Le tableau D, qui contient les exceptions à la règle générale d'après laquelle le droit proportionnel est fixé au vingtième du loyer, avait déjà été plusieurs fois modifié par les lois des 18 mars 1850, 4 juin 1858 et 29 mars 1872. Les lois du 18 mars 1850 et du 4 juin 1858 ont ajouté à la nomenclature du tableau D, comme nous l'avons déjà dit, dix-sept professions qui sont exemptes du droit fixe et assujetties seulement à un droit proportionnel fixé au quinzième de la valeur locative.

Tableau D. Rejet de la proposition d'élever le droit proportionnel des patentables de ce tableau.

Le projet de loi du 18 décembre 1877 élevait ce droit au dixième. Par exception, les chefs d'institutions, les maîtres de pensions, les greffiers, les huissiers, les officiers de santé et les vétérinaires restaient imposés au quinzième.

L'exposé des motifs justifiait la fixation du droit au dixième, en disant que « les professions soumises à la patente par la loi de 1850 demeurant exemptes du droit fixe, doivent supporter le tarif le plus élevé; qu'il en était ainsi avant la loi du 29 mars 1872, qui a porté du quinzième au dixième le taux du droit proportionnel applicable aux patentables du tableau B et de la première classe du tableau A ; que le rehaussement appliqué à ces dernières patentes devait entraîner logiquement un rehaussement semblable pour ce qui concerne les professions dont il s'agit. »

La loi du 15 juillet 1880 ayant supprimé l'augmentation au dixième pour les patentables des tableaux A et B, le motif d'analogie invoqué à l'appui de la surtaxe sur les patentables du tableau D n'existait plus.

Cette augmentation a paru injuste, d'ailleurs, parce que ces professions sont atteintes dans une large mesure par le renchérissement des loyers.

La taxe a donc été maintenue au quinzième de la valeur locative.

Le patentable qui exerce dans le même établissement plusieurs commerces ou industries n'est assujetti, en vertu de la loi de 1844, qu'à un seul droit fixe, lequel est le plus

Professions exercées dans le même établissement.

élevé de ceux qu'il aurait à payer s'il était imposé à autant de droits qu'il exerce de professions.

Cette disposition a été maintenue par la nouvelle loi pour les commerçants compris dans les tableaux A et B. Mais, à l'égard des patentables du tableau C, lorsque plusieurs professions sont exercées dans le même établissement, il a été stipulé qu'elles seront imposées au droit fixe d'après l'ensemble de leurs moyens de production.

Le même principe est applicable à celles des industries du tableau B, qui sont taxées en raison des éléments de production.

Les professions du tableau C, qui sont encore soumises à des taxes invariables, ne payent qu'un seul droit fixe, le plus élevé, lorsqu'elles sont exploitées dans le même établissement.

Patentes des associés.

La patente des associés, plusieurs fois modifiée par les lois antérieures, a été encore l'objet d'une réforme importante.

La société commerciale étant une personne morale, on peut dire que c'est elle qui fait le commerce plutôt que les associés, et que, par suite, elle seule doit être assujettie à la patente.

Mais il convient de tenir compte également des autres dispositions légales d'après lesquelles les associés en nom collectif ont la qualité de commerçants. Or, la patente étant personnelle et tout commerçant étant assujetti à la contribution des patentes, il faudrait en conclure que tous les associés en nom collectif devraient rigoureusement être soumis à l'impôt total afférent à la profession qui est exercée par la société.

La loi du 1er brumaire an VII frappait, en effet, chaque associé d'une maison de commerce d'un droit de patente entier.

Afin de favoriser les associations, les lois des 25 mars 1817 et 15 mai 1818 firent céder la rigueur des principes, et n'imposèrent que l'associé principal à la totalité du droit

fixe; les autres associés fûrent tenus d'acquitter seulement un demi-droit. Ces lois n'imposèrent même les sociétés formées pour l'exploitation des filatures ou des fabriques à métiers qu'à un seul droit fixe, quel que fût le nombre des associés responsables.

Après avoir reconnu, en principe, que les associés en nom collectif sont tous passibles de la patente, la loi du 25 avril 1844 décida que l'associé principal payerait seul le droit fixe en entier, et que les autres associés ne seraient imposés chacun qu'à la moitié de ce droit.

Ce mode de taxation fut modifié par la loi du 26 juillet 1860, qui soumit l'associé principal à la totalité du droit fixe, et les associés secondaires, quel que fût leur nombre, au même droit, divisé entre eux par parties égales.

Ces dispositions ont été maintenues par la loi du 15 juillet 1880 pour les professions du tableau A.

Mais elles ont été abrogées à l'égard des associés secondaires, lorsque la société a pour objet une industrie dont le droit fixe est proportionnel aux moyens de production. Dans ce cas, l'impôt est fixé d'après l'importance réelle de l'industrie; on ne pourrait pas, sans double emploi, augmenter encore le droit fixe à raison d'autres signes extérieurs indicatifs des revenus présumés.

Désormais le droit fixe ne sera plus perçu sur les associés secondaires, lorsque la société a pour objet une industrie comprise dans le tableau C, et il ne leur sera applicable que partiellement lorsque la société a pour objet une profession du tableau B, assujettie à un droit fixe, composé à la fois d'un élément variable et d'un élément invariable. L'impôt à la charge des associés secondaires, dans ce dernier cas, ne sera calculé que sur l'élément invariable.

La taxe proportionnelle ne frappe que la maison d'habitation de l'associé principal et les locaux servant à la société pour l'exploitation de son industrie.

D'importantes modifications ont été apportées aux droits de patente sur les filatures et sur les tissages. Filatures.

La législation antérieure sur les filatures ne correspondait plus à l'état de l'industrie; elle assimilait, au point de vue des taxes, des établissements tout à fait différents.

« Il nous paraît juste, disait le rapporteur de la commission de la Chambre des députés, de supprimer d'abord le droit invariable de 6 francs, qui, insignifiant pour les grands établissements, est fort lourd pour les petits; puis, de mieux différencier les taxes suivant la nature des matières filées et d'imposer les droits fixes par broche et non plus par centaine de broches; enfin, de régler sur d'autres bases le droit fixe afférent aux machines à carder ou à peigner, en le rendant plus indépendant du droit par broche. Nous supprimons, en outre, la taxe par broche des bancs à broches, attendu que ce ne sont que des instruments préparatoires. »

Sur la proposition de la commission du Sénat, cette exemption a été étendue aux broches des métiers préparatoires.

Fabriques à métiers.

Les fabriques à métiers étaient soumises par les lois précédentes à un droit fixe de 3 francs par métier. Le même rapporteur fait remarquer « qu'en raison des progrès de l'industrie et des valeurs si différentes que présentent les produits obtenus et les métiers employés, il était impossible de maintenir cette uniformité de taxe, et qu'il convenait, selon les cas, de réduire ou d'augmenter le droit de 3 francs. Nous avons en conséquence, ajoute-t-il, adopté différentes catégories qui permettent de tenir compte, non seulement de l'affectation des métiers, mais encore de leur force relative de production. »

Les fabricants à façon ayant moins de dix métiers étaient antérieurement exemptés des droits de patente; les fabricants ayant dix métiers ou plus n'étaient imposés qu'à une demi-taxe.

Cette exemption totale ou partielle, accordée d'une manière générale, n'était pas rationnelle, car souvent des

fabricants à façon se trouvent dans une condition meilleure que celle des fabricants travaillant pour leur compte.

La loi nouvelle a accordé les immunités d'une manière plus équitable, en faisant entrer la valeur des métiers en ligne de compte pour la fixation des droits.

Résultats financiers de la loi du 15 juillet 1880.

Le résumé des augmentations et des diminutions résultant des dispositions de la loi du 15 juillet 1880 donne une idée très exacte du caractère et de la portée des réformes qui ont été réalisées.

Augmentations.

Les augmentations proviennent des modifications qui suivent :

Professions du tableau A, transférées dans une classe supérieure........................	679 000 fr.
Professions transférées du tableau B et du tableau C, dans le tableau A...............	52 000
Création d'une catégorie spéciale, à Paris, pour les trois premières classes du tableau A......	455 000
Rehaussement du droit fixe de la quatrième classe...................................	704 000
Rehaussement du même droit, à Paris et dans les villes de 100 000 âmes et au-dessus, sur certaines professions du tableau B, telles que celles d'agents de change, banquiers, commissionnaires entrepositaires, etc..........	386 000
Classement de certaines professions dans le tableau B................................	138 000
Taxes complémentaires sur les employés......	160 000
Diverses autres surtaxes comprises dans le tableau B................................	49 000
Relèvement des droits sur un certain nombre de professions du tableau C...............	1 646 000
Transfert de certaines professions des tableaux A et B au tableau C.....................	632 000
Autres surtaxes sur les professions comprises dans le tableau C.......................	50 000
Total des augmentations...	4 951 000 fr.

Diminutions.

Les diminutions de droits résultent des dispositions suivantes :

Translation de certaines professions d'une classe dans une autre du tableau A	745 000 fr.
Réduction du taux du droit proportionnel sur les locaux servant à l'exercice de diverses professions du tableau A....................	146 000
Réduction du droit proportionnel des six premières classes du tableau A...............	5 202 000
Suppression du droit proportionnel pour les patentables des septième et huitième classes, exerçant leurs professions en étalage, en embulance ou sous échoppe................	35 000
Réduction du tarif de certaines professions du tableau B..............................	347 000
Suppression de la patente des associés secondaires du tableau B......................	46 000
Transfert de diverses professions du tableau B dans les tableaux A et C.................	222 000
Abaissement de tarif de certaines professions du tableau C, dégrèvement partiel ou suppression du tarif fixe déterminé..............	576 000
Suppression de la taxe des associés secondaires pour les professions comprises dans le tableau C..............................	901 000
Réduction du taux du droit proportionnel des patentables des première, seconde, troisième, quatrième et cinquième parties du tableau C.	1 219 000
Diverses réductions sur le tableau C..........	202 000
Total des diminutions.....	9 641 000 fr.

Dégrèvement.

En rapprochant l'un de l'autre les deux totaux qui précèdent, on constate que le résultat final de la nouvelle loi sur les patentes sera un dégrèvement assez considérable.

En effet, les diminutions s'élèvent à. . . .	9 641 000 fr.
et les augmentations, à	4 951 000
La différence entre ces deux chiffres fait ressortir sur le produit de l'impôt des patentes une réduction de.	4 690 000 fr.

La loi du 15 juillet 1880 aurait-elle dû faire des réformes plus profondes?

La loi du 15 juillet 1880 aurait-elle dû faire des réformes plus profondes?

Aurait-elle dû tenir compte du nombre des employés pour la détermination du droit fixe imposé aux professions du tableau A, et diviser ainsi le droit fixe de ces professions en taxes invariables et en taxes variables, afin de le rendre plus individuel?

Aurait-on pu généraliser la taxe sur les employés?

Le ministre des finances dit, dans l'exposé des motifs du projet du 20 mai 1873, que cette idée a été étudiée d'une manière approfondie par l'administration, et que le service des contributions directes a été appelé à fournir des renseignements sur ce point; mais qu'il est résulté de cette enquête, eu égard aux conditions très diverses dans lesquelles s'exercent les nombreux commerces et industries de cette catégorie, que l'application d'une mesure semblable amènerait des inégalités regrettables, troublerait l'harmonie des tarifs et rencontrerait dans la pratique des difficultés très sérieuses.

Ce système, après mûr examen, a dû être écarté.

Aurait-on pu admettre le chiffre des affaires comme un des signes présomptifs de l'importance des professions?

Mais, à défaut de cette base que l'administration des contributions directes n'a pas cru pouvoir accepter, n'aurait-il pas été possible d'admettre d'autres signes présomptifs? Le chiffre des affaires, spécialement, ne figure-t-il pas parmi les éléments qui doivent servir à déterminer le revenu présumé du commerce et de l'industrie?

Nous avons fait connaître précédemment les objections présentées contre l'impôt sur le chiffre des affaires. Ces objections étaient très sérieuses lorsqu'il s'agissait d'établir sur les bénéfices réalisés une contribution directe devant produire 70 à 80 millions; mais elles n'ont pas la même force quand le chiffre des opérations commerciales est pris seulement comme un des signes extérieurs destinés à calculer une des taxes composant la contribution des patentes, et alors que le produit de cette taxe spéciale ne s'élèverait pas au quart de la somme qu'on demandait à l'impôt sur le chiffre des affaires.

On a dit contre l'impôt sur le chiffre des affaires qu'il serait inégal, nuisible aux exportations; qu'il donnerait lieu à des fraudes, à des dissimulations et à un contrôle inquisitorial de la part des agents des contributions. Cela peut être vrai pour cet impôt nouveau, dont la recette était évaluée à 80 millions; mais lorsque, au lieu de créer une imposition nouvelle, il s'agit seulement d'améliorer la répartition d'une contribution existante, les raisons que nous venons d'indiquer perdent toute leur importance. Une taxe de 20 centimes par 1000 francs sur le montant des ventes serait insensible; les inégalités qui pourraient résulter de son application étant, par suite, presque indifférentes, les dissimulations n'auraient plus un intérêt sérieux.

On pourrait arriver par l'adjonction du chiffre des affaires, à donner à l'impôt des patentes une base plus proportionnelle.

A raison de 20 centimes par 1000 francs, cette taxe rapporterait 15 à 20 millions. Les droits fixes et proportionnels existants seraient diminués d'autant.

Le droit fixe actuel produit environ 54 millions en principal et centimes additionnels généraux, et le droit proportionnel, 70 millions. Avec le produit de la contribution nouvelle, ces deux droits pourraient être dégrevés de 15 pour 100, sans nuire aux recettes du Trésor.

L'impôt des patentes se composerait alors de trois éléments : du droit proportionnel basé sur le chiffre du loyer; du droit fixe, déterminé par l'importance des professions et les moyens de production, et du droit établi sur le chiffre des affaires.

Il y aurait, par suite, entre la contribution des patentes, et les profits réels des patentables un rapport évidemment plus exact.

Le droit proportionnel n'est pas toujours assis d'une manière absolument rationnelle; il frappe sur les maisons d'habitation de ville et de campagne du commerçant. Cette base est souvent fautive.

L'habitation est certainement un signe excellent de l'ensemble de la fortune des contribuables ; mais les revenus des patentables ne proviennent pas toujours exclusivement de leur commerce ; une partie de ces revenus peut avoir une autre origine.

L'habitation personnelle n'est donc pas, dans tous les cas, une indication exacte des profits présumés des patentables.

D'un autre côté, le droit fixe applicable aux contribuables du tableau A, uniforme pour toutes les personnes exerçant la même profession dans la même ville, est loin d'être proportionnel aux profits réels de chaque patentable, car des commerçants assujettis au même droit font souvent un chiffre de bénéfices bien différent.

En abaissant le taux de ces deux droits et en y ajoutant une nouvelle base d'évaluation, établie sur l'importance des affaires réalisées par chaque contribuable, on diminuerait les inégalités de la répartition actuelle.

Nous regrettons que cette question n'ait pas été examinée par les commissions de la Chambre des députés et du Sénat.

Peut-être aurait-on trouvé là un moyen d'imposer plus proportionnellement les revenus industriels des patentables du tableau A, et aurait-on pu faire ultérieurement une application plus générale de cette idée.

CHAPITRE XVIII

RÉFORME DE LA LÉGISLATION DE L'ENREGISTREMENT

§ 1er. — Déduction des dettes de l'actif successoral et des biens transmis par donations entre vifs pour la liquidation des droits de mutation. — Cette réforme est réclamée depuis longtemps. — Propositions déposées devant l'Assemblée nationale et la Chambre des députés. — Rapport de M. de Marcère. — Nomination d'une commissiou extra-parlementaire. — La question n'a pas été résolue. — Motifs à l'appui de la réforme. — Raisons qui justifient la législation actuelle. — Principe du droit de mutation. — Le système de l'ancienne législation romaine a été avec raison repoussé en France. — La réforme demandée ne ferait pas cesser les inégalités. — La non-déduction des dettes est la compensation des dissimulations d'une partie de l'actif. — Résultats financiers de la réforme demandée. — Quelques législations étrangères admettent la déduction des dettes. — Fraudes qui en résultent. — La réforme serait très préjudiciable à la propriété rurale. — Elle nécessiterait l'ingérence des agents du fisc dans les secrets des familles. — Elle ébranlerait une des bases essentielles de notre système d'impôts. — Procédé proposé pour donner sur ce point satisfaction à l'opinion publique. — Conséquences financières de ce nouveau système. — Moyens de remplacer la perte qu'il causerait au Trésor.

§ 2. — Liquidation du droit proportionnel d'enregistrement sur les mutations d'usufruit et de nue propriété. — Droits de mutation sur les transmissions de la pleine propriété; — Sur les transmissions de la nue propriété et de l'usufruit; — En cas de vente de l'usufruit à une personne et de la nue propriété à une autre; — En cas de vente de la nue propriété avec réserve de l'usufruit; — En cas de démembrement par voie d'échange; — Par voie de partage; — Par donations entre vifs ou par décès. — Transmission ultérieure de la nue propriété. — Extinction de l'usufruit. — Complications, anomalies et rigueur de la législation actuelle. — Projet de réforme du gouvernement. — Système du projet de loi. — Résultats de la réforme proposée.

§ 3. — Réforme générale de la législation de l'enregistrement. — Projet proposé par M. Parent. — Codification des lois, ordonnances, décrets et arrêts sur la matière. — Résumé du rapport présenté en réponse par la direction générale de l'enregistrement.

Trois propositions relatives aux droits d'enregistrement et de timbre ont été présentées à l'Assemblée nationale et à la Chambre des députés.

Une de ces propositions a un objet spécial : la déduction des dettes de l'actif des successions, pour la fixation des droits de mutation.

Une autre est relative à la liquidation du droit proportionnel d'enregistrement sur les mutations d'usufruit et de nue propriété.

La troisième tend à une réforme générale de la législation de l'enregistrement et du timbre.

§ 1. — Déduction des dettes de l'actif successoral et des biens transmis par donations entre vifs, pour la liquidation des droits de mutation.

La loi du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement décide que la valeur des biens meubles et immeubles transmis à titre gratuit, par actes entre vifs ou par décès, est déterminée, pour la fixation des droits de mutation, *sans distraction des charges*. **Déduction des dettes de l'actif des successions.**

Il en résulte qu'une succession grevée de dettes pour un chiffre égal ou même supérieur à sa valeur est assujettie aux droits proportionnels de mutation sur la totalité de l'actif, et supporte le même impôt qu'un autre héritage qui n'a aucune charge, bien que l'héritier ne recueille absolument rien.

On considère généralement qu'un impôt établi de cette manière est injuste, contraire au principe de la proportionnalité et qu'il doit être réformé.

Des plaintes s'étaient déjà produites à cet égard sous la Restauration ; elles se sont renouvelées successivement en 1849 et en 1864 ; elles ont été formulées avec une grande insistance dans la grande enquête agricole de 1866 ; en 1869, elles ont été portées par voie de pétitions devant le Sénat impérial. **Cette réforme est réclamée depuis longtemps.**

Une commission du Sénat demanda que les pétitions dont il s'agit fussent repoussées et renvoyées purement et simplement au bureau des renseignements ; ces conclu-

sions furent soutenues avec une grande force par le rapporteur, M. Quentin-Bauchard, par le commissaire du gouvernement, M. L'Hopital, et par plusieurs sénateurs, notamment MM. Rouland et Gouin.

Le Sénat rejeta les conclusions de la commission; il exprima, au contraire, ses sympathies en faveur de la réforme demandée, et ordonna le renvoi des pétitions au Ministre des finances.

De son côté, la sous-commission chargée de l'examen des questions d'enregistrement soulevées dans l'enquête agricole, émit l'avis que la liquidation des droits de mutation, pour les transmissions à titre gratuit, devait être faite sur l'actif net des successions ou des donations; la commission supérieure, qui était appelée à statuer sur les propositions des sous-commissions, adopta le même avis.

Propositions déposées devant l'Assemblée nationale et la Chambre des députés.

L'Assemblée nationale fut, à son tour, saisie d'une proposition émanée de l'initiative parlementaire[1], demandant que les droits de mutation sur les biens meubles et immeubles, transmis par décès ou par donation entre vifs, fussent liquidés sur la valeur nette de ces biens, déduction faite des dettes hypothécaires.

Rapport de M. de Marcère.

La commission chargée de l'étude de cette proposition n'avait pas encore terminé son travail à l'époque de la dissolution de l'Assemblée nationale. Mais la question avait été examinée préalablement d'une manière très approfondie par une commission d'initiative parlementaire, et exposée savamment dans un excellent rapport de M. de Marcère, en date du 25 août 1872.

La Chambre des députés de 1875, appelée, sur une nouvelle proposition, à continuer l'examen de la question, fut elle-même dissoute avant le dépôt du rapport de sa commission.

Le Ministre des finances, de son côté, s'était préoccupé de ces réclamations persistantes et des difficultés que pré-

1. Proposition de M. Folliet.

sentait l'application du principe de la distraction des charges de l'actif des successions, du trouble que cette réforme apporterait dans notre législation fiscale, et des pertes considérables qu'elle causerait au Trésor public.

Il voyait de sérieux inconvénients à ce que ces questions fussent portées directement devant les assemblées législatives par voie d'initiative individuelle, sans examen préalable du service compétent.

Nomination d'une commission extra-parlementaire.

Une commission extra-parlementaire, composée de membres du Sénat, de la Chambre des députés, du Conseil d'État et du directeur général de l'enregistrement[1], fut chargée d'examiner sous toutes ses faces le problème à résoudre et d'en préparer la solution dans un sens qui pût donner satisfaction aux réclamations légitimes, tout en ménageant, autant que possible, les intérêts du Trésor.

Les travaux de cette commission ont été interrompus par les événements du 16 mai, qui appelèrent un nouveau ministre à la tête de l'administration des finances.

La question n'a pas été résolue.

Depuis lors, la question n'a pas été résolue; elle est encore à l'état d'étude devant les Chambres.

La commission d'initiative parlementaire chargée d'examiner la proposition de l'honorable M. Folliet, s'était montrée très favorable au principe de la distraction des dettes.

Motifs à l'appui de la réforme.

Les raisons à l'appui de cette opinion ont été exposées habilement dans le rapport de M. de Marcère. « Au moment où la loi de l'an VII était votée, dit le rapporteur, Jousselin, dans un discours au Conseil des anciens, produisait déjà à peu près tous les arguments qu'on n'a fait depuis lors que renouveler. On ne doit compter la fortune du décédé que déduction faite de ses dettes passives : *bona non intelliguntur, nisi deducto ære alieno*. La même

1. Cette commission était composée : du ministre des finances, président; de MM. Duclerc, vice-président du Sénat, et Andral, vice-président du Conseil d'État, vice-présidents; de MM. Denormandie, Magnin, sénateurs; Frank-Chauveau, Cochery, Mathieu-Bodet, Méline, députés; Goussard, président de la section des finances au Conseil d'État; Levavasseur, directeur général de l'enregistrement, des domaines et du timbre.

maxime ne peut militer en faveur des acquéreurs ou des donataires : ceux-ci deviennent propriétaires par l'effet de la convention; les héritiers, en vertu de la loi naturelle. Il n'y a point de similitude entre le titre des uns et des autres. D'ailleurs, ajoutait Jousselin, le principe de la mutation n'a pas été jusqu'à ce jour, et probablement ne sera pas à l'avenir, le seul titre auquel on exigera le droit d'enregistrement. Donc, pour les mutations par décès, le droit ne doit être perçu que distraction faite des charges et dettes affectées à ces biens. N'est-il pas contre toutes les règles du pacte social que l'État se trouve seul héritier au préjudice des héritiers légitimes? Et c'est cependant ce qui doit arriver. Qu'il se trouve une succession collatérale dont les biens immeubles seraient d'une valeur de 100 000 francs et les dettes et charges de 95 000 francs, il resterait au profit des héritiers un boni de 5000 francs; mais les 5000 francs appartiendront, en vertu de la loi proposée, au Trésor public, à raison de 5 pour 100. L'héritier est alors forcé de renoncer, et tout le bien de la succession est dévolu au fisc. »

Après avoir cité l'opinion de Jousselin, le rapporteur ajoute : « Il est nécessaire que les lois fiscales soient, autant que possible, en rapport avec les règles de l'équité; il ne suffit pas qu'elles atteignent leur but principal, qui est de fournir à l'État les ressources dont il a besoin; il faut encore qu'elles ne portent pas atteinte à la prospérité publique et que, sous prétexte de remplir le Trésor, elles n'en tarissent pas les sources. Or, si l'on consulte l'enquête agricole de 1866, on y voit exprimés universellement des vœux dans le sens de la réforme dont il s'agit. C'est qu'en effet la dette hypothécaire, évaluée de 15 à 20 milliards, qui pèse sur la propriété foncière, aggrave dans une mesure énorme la charge de l'impôt de mutation; et l'on conçoit que cet impôt, inique dans son principe, si lourd à supporter, devienne à la longue intolérable et en arrive à soulever contre lui la conscience publique. Les plaintes de tous les hommes

qui s'occupent de l'état de l'agriculture et du crédit rural indiquent que cet impôt est nuisible, et que dès lors il ne saurait se justifier par la raison d'utilité qu'invoquent ses partisans. Aucun impôt ne se comprend sans matière imposable. Pour l'impôt direct, la matière imposable, c'est le revenu constaté à l'aide de présomptions légales; pour l'enregistrement, c'est la chose qui fait l'objet de la convention; pour l'impôt de mutation, c'est la valeur transmise. Mais quelle sera la valeur transmise, si effectivement il n'y a rien? N'est-ce pas le cas de rappeler la vieille maxime : Où il n'y a rien, le Roi perd ses droits? Telle était la règle du fisc romain, si rigoureux pourtant. Telle est aussi la règle de notre droit civil, à ce point que, pour fixer la quotité disponible, on déduit les dettes de la succession; tant il est vrai qu'on ne considère pas les dettes comme faisant partie de l'hérédité. En vain argumenterait-on de ce motif que c'est la succession qui paye le droit et non le successible; car, d'une part, on oublie que l'impôt de mutation est assis sur une transmission de valeurs, et de l'autre, on se met en contradiction avec le droit civil, tandis que le plus beau titre de la loi de l'an VII est d'être en conformité parfaite avec les principes de ce droit. »

Le rapporteur invoque aussi les considérations exposées dans un rapport lu à la séance du 17 brumaire au Conseil des Anciens. « La contribution, disait Crétet, sera encore très inégale, parce qu'elle se percevra sur la valeur brute des successions; ce mode, commun aux successions immobilières, est effectivement le seul praticable. Autrement, il faudrait procéder à la liquidation de toutes les successions contradictoirement entre le fisc et les héritiers, les consommer en frais et en lenteurs par les formes contentieuses, et cela indépendamment du scandale intolérable qu'il y aurait à placer les préposés de la régie dans un état permanent d'hostilité contre toutes les familles, et à les autoriser à pénétrer dans leurs affaires les plus intimes. Il faut en conclure que la perception du droit sur les successions im-

mobilières est justifiée par l'impossibilité d'employer un mode plus équitable; mais il faut aussi se convaincre que l'affranchissement du mobilier des successions était une compensation, ou du moins un grand adoucissement à cette mesure. Les successions sont toujours mixtes, c'est-à-dire composées de meubles et d'immeubles, dans des proportions à la vérité très variables. Si l'on ne considérait que la masse, on pourrait assurer que les valeurs mobilières des successions sont équivalentes à l'universalité des dettes dont elles sont affectées; d'où il résulte qu'aussi en masse il n'y a rien d'inéquitable dans la disposition qui assujettit au droit d'enregistrement la valeur brute des successions immobilières; qu'il n'en dérive que des inégalités partielles causées par la variabilité de leur position respective, inconvénients que des difficultés d'exécution rendent insurmontables. Mais, à compter du moment où la portion mobilière des successions sera assujettie au droit proportionnel comme les immeubles, il ne restera plus de compensation, et l'intégralité des successions sera frappée du droit sans aucune espèce de diminution pour les dettes, ce qui rend la contribution très inégale. Néanmoins, le principe de la similitude entre les deux natures de successions n'en subsiste pas moins, et comme l'extension du droit d'enregistrement est exigée, soit par le même principe, soit par la situation des finances de la République, il faut renoncer à s'occuper des difficultés d'exécution, la règle pouvant naître des premières épreuves de l'expérience. »

Duchatel ajoutait, dans un rapport au Conseil des Cinq-Cents, que « c'est eu égard aux dettes passives qu'on ne pourrait distraire sans compromettre absolument le droit proportionnel, que nous avons fixé au quart seulement des successions immobilières celui des successions des biens meubles. »

« On le voit, dit M. de Marcère, dans l'esprit des législateurs de l'an VII, il s'établissait une sorte de corrélation

entre la modicité du droit sur les meubles d'une part, et de l'autre, le surcroît des charges résultant pour le contribuable de la non-déduction des dettes dans les mutations immobilières. Mais cette justification plus ou moins plausible de la loi échappe aujourd'hui à ses partisans, par la raison que la proportion entre les deux tarifs, l'un appliqué aux meubles, l'autre appliqué aux immeubles, n'a pas été maintenue. La loi du 18 mai 1850 égalise complètement les deux tarifs. Elle fait dès lors disparaître définitivement la justification de la loi de l'an VII, et si l'iniquité flagrante que consacrait cette loi n'est plus compensée, comme elle devait l'être dans la pensée de ses auteurs, il en faut conclure la nécessité d'une réforme. Le principe essentiel de la proportionnalité dans les impôts est manifestement violé par la loi de l'an VII, successivement modifiée par des tarifs qui en ont altéré l'esprit. La conscience publique s'en émeut et se laisse aller à des capitulations fâcheuses pour nos mœurs, en justifiant des fraudes que l'injustice de la loi favorise. »

Le rapporteur invoque aussi à l'appui de sa thèse l'autorité des législations de la Belgique, de la Hollande et de l'Italie.

Raisons qui justifient la législation actuelle.

Malgré les raisons que nous venons de reproduire, nous estimons que la loi du 22 frimaire an VII se justifie par de graves considérations financières et par les motifs de droit les plus sérieux.

L'impôt établi par la loi de l'an VII est exactement proportionnel à la valeur des biens transmis aux héritiers. Il est aussi proportionnel que celui qui frappe les transmissions à titre onéreux et que l'impôt sur les revenus fonciers.

Dans le système de la loi de l'an VII, toutes les mutations de propriété, d'usufruit ou de jouissance, sont assujetties à un droit de mutation calculé sur la valeur.

C'est la transmission de propriété ou d'usufruit qui engendre le droit.

Principe du droit de mutation.

Le législateur de l'an VII a admis une thèse absolument contraire à l'opinion de Jousselin, invoquée par le rapport de la commission d'initiative : il a voulu que *le seul fait de la mutation* donnât ouverture à l'impôt.

Nos lois assurent l'exécution des contrats; elles protègent la transmission et la possession nouvelle au profit du propriétaire actuel.

Le droit d'enregistrement est le prix de cette protection : c'est là la raison d'être de l'impôt.

Une propriété ne peut passer, à un titre quelconque, d'une tête sur une autre, sans donner lieu au payement d'un droit proportionnel à la valeur de la chose transférée.

Le législateur ne s'est préoccupé de la nature du titre d'acquisition que pour la fixation du taux du droit proportionnel.

Il résulte de ces principes que la transmission, du défunt à l'héritier, des biens meubles et immeubles composant l'actif de la succession, doit être soumise au droit de mutation sur le montant des biens dont l'héritier devient propriétaire.

Nous examinerons tout à l'heure si la loi du 22 frimaire a eu tort d'établir les droits de succession sur la mutation des biens; s'il eût été préférable de les asseoir sur l'actif net seulement.

Nous nous bornons en ce moment à constater que les taxes dont il s'agit étant des droits de mutation, sont rigoureusement proportionnelles à la valeur des biens meubles et immeubles dont la propriété est transmise à l'héritier. Telles qu'elles sont, elles n'ont rien d'inégal.

Faut-il changer l'assiette de l'impôt existant, et substituer au droit de mutation une taxe sur le solde de la masse indivisible de la succession?

La législation romaine avait admis primitivement ce système.

Une loi de l'empereur Auguste, la loi *Vicesima hære-*

ditatum, avait créé un impôt du vingtième sur l'actif héréditaire[1].

Le fisc ayant une part de l'héritage, il était nécessaire, pour déterminer son droit, de faire une liquidation préalable de l'actif et du passif. La déduction des dettes était une opération inévitable. On appliquait la maxime : *Non est hæreditas, nisi deducto œre alieno.*

Le système de l'ancienne législation romaine a été avec raison repoussé en France.

Mais des réclamations nombreuses se produisirent, et la loi d'Auguste fut abrogée, à raison précisément des investigations vexatoires des agents du fisc, ainsi que de leur immixtion dans les affaires privées et dans les secrets des familles.

L'ancien droit français adopta le système de Justinien ; l'impôt héréditaire, qu'on appelait le centième denier, n'était point une part de la succession ; c'était un droit de mutation sur les immeubles[2], qui portait sur leur valeur totale, sans distraction des charges, sans distraction même des dettes hypothécaires grevant les biens transmis.

La loi du 22 frimaire an VII a continué purement et simplement les traditions de l'ancien droit français[3].

La Cour de cassation n'a fait que se conformer à l'esprit

1. Suétone, Auguste, c. XLIX ; Dig. LV, p. 68, édit. Paris, 1551.

2. Les meubles n'étaient pas assujettis à cette taxe.

3. Cette loi dispose : ART. 4. — Le droit proportionnel est établi pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance des biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par décès. Il est assis sur les valeurs.

ART. 14. — La valeur de la propriété, de l'usufruit ou de la jouissance des biens meubles est déterminée pour la liquidation et le payement du droit proportionnel ainsi qu'il suit, savoir : pour les transmissions entre vifs à titre gratuit et celles qui s'opèrent par décès, par la déclaration estimative des parties, sans distraction des charges. L'usufruit transmis à titre gratuit ou par décès s'évalue à la moitié de la valeur entière de l'objet.

ART. 15. — La valeur de la propriété, de l'usufruit et de la jouissance des immeubles est déterminée, pour la liquidation et le payement du droit proportionnel, savoir : pour les transmissions de propriété à titre gratuit et celles qui s'effectuent par décès, par l'évaluation qui sera faite et portée à vingt fois le produit des biens ou le prix des baux courants, sans distraction des charges ; pour les transmissions d'usufruit seulement, soit entre vifs à titre gratuit, soit par décès, par l'évaluation qui sera faite et portée à dix fois le produit des biens ou le prix des baux courants, aussi sans distraction des charges.

de la loi en décidant qu'il n'y avait lieu de retrancher de l'actif successoral, pour la perception de l'impôt, que les sommes touchées par le défunt en qualité d'usufruitier; — celles dont il a fait donation entre vifs et payables au moment du décès; — enfin celles léguées à titre particulier.

Les valeurs dont le défunt n'avait que l'usufruit, et celles qui ont été par lui données ou léguées n'étant pas transmises à l'héritier, ne peuvent pas donner ouverture à un droit de mutation à la charge de ce dernier.

Les partisans de la réforme disent que le principe de la non-distraction des charges n'a été admis dans la loi du 22 frimaire qu'à titre de compensation et par des considérations de fait. Le mobilier compris dans les successions n'était assujetti par cette loi qu'à une taxe de 25 centimes pour 100, au lieu de celle de 1 franc pour 100 établie sur les immeubles. De plus, le législateur a voulu tenir compte de ce qu'une partie des meubles échappe, au moyen de dissimulations, à l'application de l'impôt.

Pour dédommager le Trésor de ces pertes presque inévitables, la loi a décidé que la liquidation des droits de succession serait faite sur l'actif brut.

On cite à l'appui de cette affirmation l'opinion de Duchatel et de Crétet, rappelée précédemment dans le rapport du 25 août 1872.

La loi du 18 mai 1850 ayant soumis au même droit les transmissions mobilières et immobilières, on en conclut qu'il n'y a plus de raison pour continuer à liquider l'impôt sur l'actif brut.

La considération dont il s'agit a été invoquée, en effet, devant le Conseil des Anciens et devant le Conseil des Cinq-Cents, pour justifier le système adopté; mais elle ne constitue qu'un motif secondaire, qui ne peut pas changer le principe de la loi, qui a établi, conformément aux dispositions de notre ancien droit français, un impôt de mutation sur la valeur des biens dont l'héritier devient propriétaire, et non sur le montant de l'actif net. Ajoutons

que la dissimulation d'une partie de l'actif mobilier se pratique toujours, et même dans une plus grande proportion, par la raison que les actions et les obligations au porteur, qui constituent actuellement une portion importante de la fortune des familles, peuvent être facilement soustraites aux regards du fisc.

On dit que la réforme demandée aurait pour résultat d'établir l'égalité entre les héritiers.

La réforme demandée ne ferait pas cesser les inégalités.

Si elle avait réellement cet avantage, ce serait une raison puissante, malgré ses inconvénients et ses dangers, pour la faire adopter chez nous, où l'impôt a pour base le principe de la proportionnalité.

Mais on se fait illusion à cet égard. Le nouveau système laisserait toujours subsister une grande inégalité entre les héritiers, attendu qu'on ne pourrait jamais autoriser que la défalcation des dettes hypothécaires. Il en résulterait que le passif des successions mobilières, qui est nécessairement chirographaire, ne serait pas déduit de l'actif, tandis que le passif des successions immobilières qui est généralement garanti par des affectations hypothécaires, serait toujours retranché.

L'inégalité serait flagrante.

La non-déduction des dettes est la compensation des dissimulations d'une partie de l'actif.

Pour établir l'égalité, sous ce rapport, entre les héritiers, il faudrait défalquer également les dettes chirographaires.

Mais l'impôt serait alors à peu près complètement stérile, car les héritiers ne manqueraient pas de déclarer des dettes imaginaires qui absorberaient presque toujours l'actif successoral.

La défalcation des dettes chirographaires aurait pour résultat, en fait, de soustraire la plupart des successions des commerçants et des banquiers à l'application de la loi fiscale. Déjà les droits de mutation ne sont perçus que sur une partie de ces successions. Les engagements commerciaux sont généralement compensés par des effets en portefeuille d'une valeur équivalente. Habituellement, les héritiers recouvrent autant que possible le montant des

effets dans le délai de six mois qui leur est accordé par la loi pour faire la déclaration de succession; ils se le partagent entre eux et ne le font pas figurer dans les valeurs déclarées. Si l'on admettait le principe de la déduction des dettes chirographaires, après avoir fait disparaître une partie importante de l'actif mobilier, les héritiers demanderaient naturellement à compenser les dettes commerciales avec l'actif ostensible de la succession; la matière imposable serait ainsi presque complètement affranchie de l'impôt. Le portefeuille commercial à courte échéance, en fait, n'est jamais compris dans les déclarations; le fisc se résigne à cette perte inévitable; il a en compensation l'avantage de percevoir le droit de mutation sur l'intégralité de l'actif ostensible. S'il fallait ajouter à ce dommage le nouveau préjudice produit par la défalcation du passif, les recettes du Trésor en seraient gravement atteintes.

Les dettes hypothécaires elles-mêmes ne sont quelquefois que fictives et pourraient donner lieu également à des déclarations frauduleuses : il arrive, en effet, fréquemment que les débiteurs se libèrent par des acomptes dont ils reçoivent quittance sous signatures privées; la quittance finale seule, par laquelle le créancier donne mainlevée de l'hypothèque, est faite par acte notarié. Dans le cas de mort du débiteur avant la libération totale, les quittances sous signatures privées ne seraient pas produites, et toute la dette hypothécaire serait défalquée de l'actif de la succession, quoique, au moment du décès, elle n'existât plus que partiellement. La fraude créerait donc une autre inégalité, inégalité plus intolérable que celle qui existe actuellement, car elle serait toujours établie au profit des contribuables les moins respectables.

Résultats financiers de la réforme demandée.

Les conséquences financières de la déduction de toutes les dettes seraient désastreuses pour le Trésor. Elles seraient très préjudiciables, même dans le cas où l'on ne défalquerait de l'actif des successions que les dettes hy-

pothécaires. « On ne saurait évaluer à moins de 30 millions par an, dit le directeur général de l'enregistrement dans un rapport à M. le Ministre des finances, en date du 2 décembre 1876, c'est-à-dire au quart du produit total, la perte qui serait subie par le Trésor. »

Quelques législations étrangères admettent la déduction des dettes.

La Belgique et quelques autres États ont adopté le système de la législation romaine antérieur à Justinien.

C'est en 1817 que cette réforme a été effectuée en Belgique.

La loi belge n'admet que la déduction des dettes hypothécaires; elle a pris les plus minutieuses précautions pour prévenir les fraudes; elle exige des déclarations détaillées; elle autorise l'administration à déférer le serment, à exercer des poursuites rigoureuses contre les déclarations de dettes fictives.

Fraudes qui en résultent.

Malgré toutes ces mesures préventives, elle n'est pas arrivée à défendre efficacement les intérêts de l'État.

Le gouvernement belge a déclaré, dans l'exposé des motifs d'un projet de loi du 12 novembre 1847, que la réforme cause une perte considérable au Trésor.

La réforme serait très préjudiciable à la propriété rurale.

Le système de la distraction des dettes serait très dommageable à la propriété rurale, car il entraînerait la nécessité de faire liquider les droits successoraux sur la valeur vénale des immeubles.

Aujourd'hui, la valeur des immeubles est déterminée d'après le revenu des biens ruraux multiplié par 25[1].

Il en résulte qu'une ferme louée 3000 francs, qui généralement vaut 100 000 francs, n'est évaluée, pour la liquidation des droits de succession, qu'à 75 000 francs.

Avec une législation autorisant la déduction des dettes, on ne pourrait pas maintenir ce mode de liquidation, car il aurait pour conséquence, dans un grand nombre de cas, d'affranchir même l'actif net de tout impôt de mutation.

En effet, dans une succession ayant pour tout actif une

1. Art. 2 de la loi du 21 juin 1875.

ferme d'une valeur de 100 000 francs et une dette de 75 000 francs, si l'évaluation est faite au denier 25, l'actif et le passif se compensant, il ne serait perçu aucun droit de mutation. Cependant l'héritier recueillerait bien, en réalité, une valeur nette de 25000 francs.

On ne peut éviter ce résultat absolument inadmissible qu'en liquidant les droits successoraux sur la valeur vénale.

La propriété rurale serait donc grevée d'une augmentation de droits de 25 pour 100.

Cependant, chose étrange, c'est dans l'intérêt de l'agriculture qu'on demande l'adoption du système de la défalcation des dettes !

Elle nécessiterait l'ingérence des agents du fisc dans les secrets des familles.

Il faudrait, en outre, donner aux agents du fisc le droit de s'immiscer dans la liquidation des successions. Du moment que le Trésor aurait un droit proportionnel sur l'actif net, il faudrait bien qu'il pût intervenir dans les opérations relatives à la fixation de l'actif et du passif. Cette ingérence des employés de l'enregistrement dans les secrets des familles provoquerait des réclamations et des mécontentements unanimes.

Les inconvénients que nous venons de signaler déterminèrent, ainsi que nous l'avons dit plus haut, la législation romaine à abroger la loi *Vicesima hæreditatum.* Ils doivent également faire repousser, en France, le système de cette loi.

Elle ébranlerait une des bases essentielles de notre système d'impôts.

La réforme que nous combattons n'aurait pas seulement pour effet de faire subir au Trésor public une perte annuelle d'environ 30 millions ; elle menacerait nos finances d'un péril plus grave encore, en sapant une des bases essentielles de notre législation fiscale.

Notre système financier se compose de dispositions qui s'enchaînent les unes aux autres ; c'est un tout dont les divers éléments sont étroitement liés entre eux ; si l'on enlève témérairement une pierre de ses assises, on s'expose à faire crouler une partie de l'édifice.

La loi française impose la transmission comme les revenus de la propriété, sans se préoccuper des charges qui pèsent sur les biens. Une première atteinte à cette règle générale pourrait nous mener très loin : tous les impôts de mutation, les impôts fonciers et industriels seraient menacés.

Si, pour la liquidation du droit de mutation, en matière de successions, on admet que les dettes du défunt doivent être déduites de la valeur des meubles et des immeubles, uniquement parce que l'héritier n'augmente son patrimoine que jusqu'à concurrence de l'actif net, comment justifiera-t-on le droit de mutation en matière de vente? Dans la vente, chacune des parties reçoit l'équivalent de ce qu'elle donne; il n'y a accroissement de richesse ni d'une part ni de l'autre: et cependant la loi fiscale impose cette transmission à un droit de 5 fr. 50 pour 100 en principal, parce que le principe de l'impôt est dans le fait seul de la mutation de la propriété, mutation garantie et protégée par la loi. Il est évident que le système de la déduction des dettes conduit à la suppression des droits de mutation sur les transmissions à titre onéreux.

Les impôts directs sur les revenus fonciers et industriels sont perçus également sans déduction des charges. Tous les immeubles sont imposés proportionnellement à leurs revenus présumés, quoiqu'ils puissent être grevés de charges bien différentes. Le propriétaire d'un domaine d'une valeur de 100 000 francs, hypothéqué pour une dette de 80 000 francs, n'a pas la jouissance effective des revenus imposés; en réalité, son actif net n'est que de 20 000 francs; et cependant il paye l'impôt foncier sur la totalité des revenus, comme si le domaine était libre de toute hypothèque.

Nous en dirons autant de l'impôt des patentes. Le locataire d'une filature est imposé à raison du nombre de broches et de la valeur locative de l'usine; le propriétaire qui exploite lui-même son usine est assujetti exactement

aux mêmes taxes, et cependant les charges des deux industries sont loin d'être identiques dans les deux cas.

La réforme demandée conduirait logiquement à la transformation de nos autres impôts.

De tout ce qui précède, on doit conclure que les droits de mutation sur les transmissions à titre gratuit sont aussi légitimes que ceux qui frappent les mutations à titre onéreux, et que la déduction des dettes dans les successions serait une mesure imprudente, dont les conséquences pourraient compromettre gravement les intérêts financiers de l'État.

Procédé proposé pour donner, sur ce point, satisfaction à l'opinion publique.

Toutefois, il convient de reconnaître qu'il y a, en faveur de la réforme proposée, un courant d'opinion dont il est difficile de ne pas tenir compte dans une certaine mesure.

Il faut reconnaître également que la transmission des biens composant une succession grevée de dettes n'a pas la même nature que celle d'un autre héritage dont l'actif est net. En appliquant à ces deux successions des droits de mutation différents, on ne ferait que se conformer à l'esprit général de la loi du 22 frimaire an VII et aux règles de l'équité.

Nous reconnaissons qu'il serait contraire à l'économie générale de notre législation fiscale qu'une transmission quelconque de propriété ou d'usufruit, à titre gratuit ou à titre onéreux, pût s'effectuer sans être soumise à un droit de mutation.

Il serait même irrationnel qu'une mutation successorale fût affranchie de tout droit, alors que la transmission entre vifs des mêmes biens, entre les mêmes personnes, moyennant un prix équivalent au montant des dettes, est assujettie à un droit, en principal, de 5 fr. 50 centimes pour 100.

Ainsi, un oncle vend ses biens à son neveu pour une somme destinée au payement des dettes du vendeur; l'acquéreur payera dans ce cas un impôt de 5 fr. 50 pour 100.

L'oncle donne-t-il à son neveu ces mêmes biens, à la charge de payer ses dettes, évaluées à une somme égale

au prix de la vente dont il est question dans la première hypothèse : avec le système de la déduction des dettes, si les charges égalent la valeur des biens donnés ou légués, le donataire ne sera soumis à aucune taxe. Cette anomalie ne peut pas se justifier, et, suivant nous, le droit de mutation doit être payé en tout état de cause, parce qu'il dérive du fait de la transmission de la propriété.

Mais il nous semble qu'on pourrait varier le taux des droits successoraux suivant les cas.

Si la succession est grevée de dettes, la transmission des biens est réellement à titre onéreux, tandis qu'elle a un caractère essentiellement gratuit lorsque l'héritier ne supporte aucune charge.

Par suite, il est naturel que les deux successions ne soient pas soumises au même impôt.

L'Autriche paraît avoir tenu compte de ces deux situations dans sa législation fiscale. En même temps qu'elle admet le principe de la déduction des dettes, elle frappe les successions immobilières d'une taxe spéciale et indépendante, perçue sans défalcation des charges [1].

Actuellement, les droits de mutation par décès sur les meubles et les immeubles sont fixés en principal de la manière suivante :

En ligne directe............................	1	pour 100
Le capital des immeubles ruraux est évalué au denier 25 pour la propriété et au denier 12,50 pour l'usufruit.		
Entre époux, en cas de transmission par donation ou par testament....................	3	—
Si le conjoint est appelé par la loi............	9	—
Entre frères et sœurs, oncles et neveux......	6,50	—
Entre grands-oncles et grand'tantes, petits-neveux, et cousins germains...............	7	—
Entre personnes au delà du quatrième degré jusqu'au douzième degré.................	8	—
Entre personnes non parentes...............	9	—

1. Discours des députés Tessani et Mancini, au Parlement italien, dans les séances des 5 mai 1868 et jours suivants.

Ces droits pourraient continuer à être perçus sur les biens qui formeraient l'actif net des successions.

Au contraire, comme jusqu'à concurrence du montant des charges, les biens meubles et immeubles recueillis par les héritiers sont en réalité transmis à titre onéreux, on pourrait ne les soumettre qu'aux droits de vente, c'est-à-dire à une taxe de 4 pour 100. Le droit de mutation sur les meubles n'est que de 2 pour 100; mais ce droit réduit ne devrait pas être adopté en ce qui concerne les transmissions successorales mobilières grevées de charges, par la raison que les meubles et les immeubles sont assimilés en matière de successions et sont soumis aux mêmes taxes.

Il est bien entendu que le taux de 4 pour 100 sur le capital correspondant au montant des dettes, ne serait applicable qu'aux héritiers collatéraux et aux étrangers.

Les enfants et l'époux survivant ont toujours été l'objet d'une faveur particulière, fondée sur ce que, dans notre législation comme dans les législations étrangères, les enfants sont considérés, au point de vue successoral, comme les copropriétaires de leur père, comme ses collaborateurs et les continuateurs de sa personne; la modération en faveur du conjoint survivant se justifie également par la jouissance commune antérieure au décès du prémourant.

Le droit de mutation à titre gratuit, en ligne directe, pourrait être fixé à 50 centimes pour 100, jusqu'à concurrence du montant des charges, c'est-à-dire au huitième du droit imposé aux collatéraux; c'est la proportion admise par la loi du 22 frimaire an VII, pour les transmissions à titre gratuit, entre les héritiers directs et les héritiers collatéraux au delà du quatrième degré.

Pour le conjoint survivant, la taxe serait abaissée, sur les biens qu'il recueille comme légataire ou donataire, à 1 fr. 50 centimes ou 2 francs pour 100. Il serait traité comme étranger, lorsqu'il est appelé à la succession par la vocation de la loi.

Cette solution aurait l'avantage de respecter les principes fondamentaux de la loi du 22 frimaire an VII ; de donner satisfaction, dans une mesure légitime, à l'opinion publique et de diminuer de plus de moitié les pertes du Trésor.

Ce nouveau système n'entraînerait vraisemblablement qu'un sacrifice annuel d'environ 10 à 12 millions. **Conséquences financières de ce nouveau système.**

Nous ne voudrions pas toutefois que ce sacrifice fût considéré comme un dégrèvement des droits d'enregistrement.

Si l'État peut faire un sacrifice sur les impôts de mutation, il y aurait, au point de vue économique, plus d'avantage à dégrever les droits de vente que les droits de succession. Au taux actuel, les droits de vente sont excessifs ; ils apportent un sérieux obstacle au développement des transactions immobilières. Leur diminution est une mesure urgente ; c'est le premier dégrèvement à réaliser aussitôt que les ressources du budget le permettront.

Il serait du reste possible, pour compenser la réduction des droits sur la portion des successions absorbée par les dettes, d'édicter quelques rehaussements de droits : on pourrait, comme on le fait en Belgique, assujettir à une surtaxe les biens meubles et immeubles transmis aux héritiers, par donation entre vifs ou par testament, en sus de la part dévolue par la loi. L'héritier auquel un préciput est attribué au delà de sa part héréditaire ne le reçoit que de la volonté du donateur ou du testateur ; il est juste qu'il soit imposé sur cette portion à une taxe supérieure. On pourrait également ajouter une légère surtaxe sur les successions collatérales, ou bien prendre toute autre mesure qui paraîtrait rationnelle. **Moyens de remplacer la perte qu'il entraînerait pour le Trésor.**

§ 2. — LIQUIDATION DU DROIT PROPORTIONEL D'ENREGISTREMENT SUR LES MUTATIONS D'USUFRUIT ET DE NUE PROPRIÉTÉ.

L'usufruit est un droit réel temporaire ou viager, qui autorise celui auquel il appartient à user ou à jouir, comme

le propriétaire lui-même, d'une chose appartenant à autrui.

Le droit de disposer, sans avoir la jouissance, constitue la nue propriété.

L'ensemble de ces deux droits forme la pleine propriété.

Droits de mutation sur les transmissions de la pleine propriété.

La valeur de la pleine propriété est déterminée, pour la liquidation des droits de mutation, sur les bases suivantes :

La valeur des créances à terme, par le capital de la créance à céder;

Celle des objets mobiliers, par le prix exprimé dans l'acte de transmission;

Pour les rentes, soit perpétuelles, soit viagères, et pour les pensions, par le capital constitué et aliéné;

Pour les transmissions à titre gratuit ou par décès des objets mobiliers, par la déclaration estimative des parties;

Pour les rentes et pensions créées sans expression de capital, à raison d'un capital formé de vingt fois la rente perpétuelle et de dix fois la rente viagère ou la pension.

La valeur des immeubles est déterminée :

Dans les ventes, par le prix exprimé dans l'acte;

Pour les transmissions à titre gratuit, entre vifs ou par décès, par l'évaluation portée à vingt fois ou vingt-cinq fois le produit des biens ou le prix des baux courants, suivant la nature des immeubles bâtis ou non bâtis;

Dans les échanges, par une évaluation en capital au denier vingt ou au denier vingt-cinq.

Si les sommes ou valeurs ne sont pas déterminées, les parties sont tenues d'y suppléer, avant l'enregistrement, par une déclaration estimative.

Sur les transmissions de la nue priété et de l'usufruit.

Quand il s'agit de la transmission, non plus de la pleine propriété, mais de chacun des éléments qui la composent, c'est-à-dire, de l'usufruit et de la nue propriété, la liquidation du droit proportionnel d'enregistrement est plus compliquée :

1° Lorsque le démembrement de la propriété s'opère au moyen de la vente de l'usufruit à une personne et de la nuepropriété à une autre, le droit de mutation est liquidé sur le prix de chaque vente.

En cas de vente de l'usufruit à une personne et de la nue propriété à une autre.

2° Au lieu de céder l'usufruit et la nue-propriété à deux acquéreurs distincts, le propriétaire de la chose peut, en aliénant la nue-propriété, faire la réserve de l'usufruit à son profit personnel. Dans ce cas, le droit proportionnel d'enregistrement est perçu sur le prix de la vente de la nue propriété et sur la valeur de l'usufruit fixée à la moitié de la pleine propriété.

En cas de vente de la nue propriété avec réserve de l'usufruit.

L'acquéreur est tenu ainsi de payer immédiatement le droit de mutation, non seulement sur la valeur de la nue propriété qui lui est effectivement transmise, mais encore sur la jouissance qu'il n'acquerra qu'à l'époque du décès du vendeur.

Cette disposition de la loi de frimaire an VII est évidemment contraire aux principes de la matière et aux règles de l'équité.

Cependant il faut reconnaître que, dans l'esprit de la législation de l'an VII, elle avait sa raison d'être; elle était destinée à prévenir des fraudes qui auraient été facilement pratiquées, si le droit de mutation sur la propriété entière n'avait pas été exigible au moment du démembrement. En effet, au lieu de constater la vente de la pleine propriété, l'acte n'aurait mentionné que l'aliénation de la nue propriété; les parties auraient ensuite détruit, par une contre-lettre, la clause relative à la réserve d'usufruit, et ainsi l'acquéreur se serait trouvé investi de la propriété entière sans avoir payé le droit de mutation sur l'usufruit.

3° Si le propriétaire échange la nue propriété avec une personne et l'usufruit avec une autre, ou bien s'il échange seulement la nue propriété en se réservant l'usufruit, la liquidation du droit proportionnel s'effectue différemment suivant les cas :

En cas de démembrement par voie d'échange.

Pour les choses mobilières, le droit de mutation sur l'u-

sufruit et sur la nue propriété est calculé d'après la valeur de chacun des droits réels.

Relativement aux immeubles, le droit de mutation sur la nue propriété est perçu comme s'il s'agissait de la pleine propriété, c'est-à-dire sur la valeur des biens établie par la capitalisation du revenu au denier vingt ou au denier vingt-cinq, selon qu'il s'agit d'immeubles bâtis ou non bâtis; sur l'usufruit, il est liquidé à raison de la valeur déterminée par la capitalisation au denier dix ou au denier douze et demi.

Par voie de partage.

4° Si c'est par partage que la nue propriété a été séparée de l'usufruit, l'attribution de ces droits réels aux copartageants ne donne ouverture à aucun droit.

Par donations entre vifs ou par décès.

5° La nue propriété et l'usufruit sont constitués généralement par donation entre vifs, ou à cause de mort, ou par l'effet de la loi.

La liquidation des droits proportionnels d'enregistrement, dans ces circonstances, est soumise à des règles particulières.

S'il s'agit de meubles, la valeur de la propriété entière est déterminée par la déclaration estimative des parties.

L'usufruit est évalué à la moitié de la valeur entière de l'objet.

Pour la transmission de la nue propriété des créances, l'impôt est liquidé sur le capital intégral, sans distraction de la charge de l'usufruit.

L'usufruit des créances est assujetti à un droit de mutation sur la moitié du capital.

Quant aux immeubles, l'impôt est perçu, pour la nue propriété, sur la valeur de la propriété entière, établie à raison de vingt fois ou vingt-cinq fois le produit des biens ou le prix des baux courants; pour l'usufruit, sur la valeur fixée par le revenu multiplié par dix ou par douze et demi.

Transmission ultérieure de la nue propriété.

6° Lorsque le nu propriétaire a acquitté, au moment de son acquisition, le droit de mutation sur la pleine pro-

priété, pour la transmission ultérieure, l'impôt est liquidé sur la valeur de la nue propriété seulement.

Extinction de l'usufruit

7° La réunion de l'usufruit à la nue propriété n'est passible d'aucun droit de mutation, si la consolidation a lieu par suite de l'extinction naturelle de l'usufruit, c'est-à-dire par le décès du bénéficiaire ou par l'expiration du temps pendant lequel l'usufruit a été établi. Le nu propriétaire recouvre dans ce cas la jouissance complète de sa chose sans rien payer au Trésor.

Le droit proportionnel est dû, au contraire, sur la valeur de l'usufruit, lorsque la consolidation a lieu au moyen d'un acte translatif. Il y a mutation, dans ce cas, du droit de jouissance au profit du nu propriétaire; ce qui arrive quand ce dernier rentre en possession de l'usufruit en vertu d'une convention faite avec l'usufruitier, ou d'une disposition à titre gratuit, entre vifs ou à cause de mort.

Cependant, si le droit proportionnel avait été perçu sur l'usufruit à l'époque du démembrement de la propriété, il ne serait pas exigible, une seconde fois, au moment de la consolidation par acte translatif. Ainsi, quand la nue propriété a été acquise à titre gratuit, le droit de mutation ayant été liquidé sur la propriété entière, le nu propriétaire est libéré.

L'impôt sur l'usufruit serait dû, au contraire, si la nue propriété avait été attribuée par une opération de partage.

Quand l'usufruitier achète la nue propriété, il doit payer l'impôt sur le prix de la vente.

Complications, anomalies et rigueur de la législation existante.

On voit par l'exposé qui précède combien les dispositions qui régissent la liquidation des droits proportionnels sur les transmissions d'usufruit et de nue-propriété sont compliquées, et quelque fois même incohérentes.

Dans certains cas, le droit proportionnel est perçu exactement sur la valeur de l'usufruit et sur celle de la nue propriété, à l'époque où la mutation s'effectue réellement.

Dans d'autres, la taxe pour la transmission de la nue

propriété est calculée sur la valeur de la propriété entière.

La réunion de l'usufruit à la nue propriété est imposée d'une manière différente, suivant que la consolidation s'opère par l'extinction naturelle de l'usufruit ou au moyen d'un acte translatif.

Cette complication et ces anomalies ont donné lieu à de fréquentes réclamations.

Les dispositions qui obligent l'acquéreur de la nue propriété à payer, au moment de l'acquisition, le droit proportionnel sur la pleine propriété, quoiqu'il n'acquière pas l'usufruit immédiatement, paraissent particulièrement rigoureuses.

Il n'est pas juste non plus de fixer la valeur des usufruits sur des bases uniformes et invariables; car un usufruit, établi au profit d'une personne âgée de vingt ans a évidemment plus de valeur que celui qui est constitué en faveur d'une personne de soixante et dix ans.

Dans ces deux cas également, la valeur de la nue propriété est en raison inverse de l'âge de l'usufruitier.

On a demandé souvent, depuis quelques années, la réforme de cette partie de la législation de l'enregistrement.

Projet de réforme du gouvernement.

Pour répondre à ces réclamations, le gouvernement a saisi la Chambre des députés d'un projet de loi, qui a pour but de modifier, sur ce point, plusieurs dispositions de la loi du 22 frimaire an VII.

Système du projet de loi.

Le projet du gouvernement simplifie heureusement la liquidation des droits proportionnels sur les mutations d'usufruit et de nue propriété et leur donne une assiette plus équitable.

Il fait cesser les perceptions anticipées, et fixe les règles d'après lesquelles la valeur vraie de ces deux droits réels doit être déterminée au moment de leur transmission.

Le projet de loi se résume dans deux dispositions principales :

Il décide que les droits d'enregistrement sur les trans-

missions d'usufruit et de nue propriété sont exigibles en totalité, à l'époque du démembrement de la propriété;

En second lieu, que l'impôt est liquidé sur la valeur réelle de l'usufruit et de la nue propriété, à la même époque.

Dans le cas de vente d'un usufruit ou d'une nue propriété, l'application de ces deux principes ne peut présenter aucune difficulté. La valeur des droits aliénés est déterminée par les parties elles-mêmes [1]. Le droit proportionnel est assis sur le prix de la chose.

Lorsque la transmission de la nue propriété ou de l'usufruit s'effectue par donation entre vifs, à cause de mort ou par décès, la solution est plus difficile.

D'après le projet de loi les deux droits de mutation sont liquidés sur la valeur actuelle de chaque chose et perçus l'un et l'autre immédiatement.

Mais comment déterminer la valeur de l'usufruit et celle de la nue propriété?

Le projet de loi accepte pour base de ces évaluations la valeur de la pleine propriété, telle qu'elle est déterminée par la loi du 22 frimaire an VII.

Il répartit cette valeur sur l'usufruit et sur la nue propriété, dans des proportions différentes, selon l'âge de l'usufruitier.

« Le procédé à suivre, dans ce cas, est-il dit dans une note du directeur de l'enregistrement [2], est indiqué par la nature même des choses : l'usufruit, en effet, est un droit viager dont la valeur décroit à mesure que s'approche le terme de son extinction. La nue propriété, au contraire, augmente de valeur à mesure que l'usufruit s'épuise et s'achemine vers sa fin. Or, c'est presque toujours la vie humaine qui sert de limite à la durée de l'usufruit. Par conséquent, cet usufruit dépérit avec l'âge de son pos-

1. Sauf le droit de contrôle réservé au gouvernement.
2. M. Levavasseur.

sesseur, et, pour en connaître la valeur à telle ou telle période, il faut déterminer le temps probable que l'usufruitier a encore à vivre. Ce calcul n'eût pas été possible au moment de la préparation de la loi du 22 frimaire an VII. On n'avait pas encore commencé alors les expériences qui ont, de nos jours, permis aux compagnies d'assurances ou aux sociétés de tontines d'établir des moyennes de mortalité, dont les résultats sont d'une grande exactitude et servent même souvent à l'État. En combinant les indications de ces moyennes, il est facile aujourd'hui de connaître avec une précision suffisante, les chances de vie d'un usufruitier, et par conséquent la durée probable de son usufruit. »

En déterminant la durée probable de l'usufruit par les moyennes des meilleures tables de mortalité, et en calculant la valeur de cet usufruit selon sa durée, on arrive à poser les principes d'après lesquels la répartition de la valeur totale de la propriété doit être faite entre l'usufruit et la nue propriété. On lit à cet égard dans l'exposé des motifs : « Nous avons arrêté les bases générales de l'évaluation, en divisant la durée de l'usufruit en un nombre de périodes assez restreint pour ne pas compliquer la perception, assez étendu, cependant, pour ne pas trop nous écarter de la réalité. »

Les dispositions du projet de loi ont été établies sur les bases que nous venons d'indiquer.

La valeur de la nue propriété et de l'usufruit est déterminée, pour les transmissions à titre onéreux, par le prix exprimé dans l'acte.

La transmission de la nue propriété, avec réserve de l'usufruit au profit du vendeur, est soumise à la même règle.

Pour les transmissions à titre gratuit entre vifs, à cause de mort ou par décès, et pour les transmissions par voie d'échange :

Si l'usufruitier a moins de vingt ans révolus, l'usufruit

est estimé aux sept dixièmes, et la nue propriété aux trois dixièmes de la propriété entière.

Au-dessus de cet âge, la proportion est diminuée pour l'usufruit et augmentée pour la nue propriété d'un dixième par chaque période de dix ans, sans fraction.

A partir de soixante et dix ans révolus, la proportion est fixée à un dixième pour l'usufruit et à neuf dixièmes pour la nue propriété.

L'usufruit constitué pour une durée fixe est estimé aux deux dixièmes de la valeur de la propriété entière, par chaque période de dix ans de la durée de jouissance, sans fraction.

Pour les créances à terme, les rentes perpétuelles ou non perpétuelles, les pensions créées ou transmises à quelque titre que ce soit, et pour l'amortissement de ces rentes ou pensions, la valeur de la nue propriété et de l'usufruit est établie par une quotité de la valeur de la propriété entière, basée elle-même sur l'âge de l'usufruitier, et d'après le capital déterminé, suivant les règles fixées par la loi du 22 frimaire an VII, que nous avons exposées précédemment.

Résultats de la réforme proposée.

« Les conséquences du projet de loi sont faciles à déduire, disait le directeur général de l'enregistrement. Au point de vue de la liquidation des droits proportionnels, il est certain, d'abord, qu'en aucun cas il n'y aura lieu, lors de la vente faite sous réserve d'usufruit, soit au profit du vendeur, soit au profit d'un tiers, d'ajouter au prix stipulé la valeur de l'usufruit. Le droit sera uniquement perçu sur le prix énoncé au contrat. — En second lieu, lorsque le démembrement de la propriété s'opérera à titre gratuit entre vifs ou par décès, comme c'est l'hypothèse la plus fréquente, le nu propriétaire payera le droit sur la valeur de la nue propriété, et l'usufruitier, de son côté, acquittera l'impôt sur la valeur de l'usufruit. La taxe ne sera ainsi perçue que sur la valeur entière de l'objet, au lieu de l'être sur une fois et demie de cette valeur, comme actuellement. — Lorsque,

après le démembrement, chacun des deux droits qui en dérivent feront l'objet de transmissions successives, ils seront assujettis à l'impôt d'après leur valeur au jour de la mutation, de même que s'il s'agissait de biens meubles ou immeubles ordinaires. La taxe sera toujours exactement proportionnelle à la valeur de l'objet transmis. — Quant à la réunion de l'usufruit, si elle a lieu par l'accomplissement du terme ou de la condition prévue dans l'acte de démembrement, elle s'opérera sans donner ouverture à aucun droit. Mais si le nu propriétaire ou son représentant reçoit l'usufruit avant cette époque par l'effet d'une renonciation de l'usufruitier ou d'une convention quelconque, le droit de mutation deviendra exigible, comme il l'est sur tout déplacement de la propriété, et l'administration pourra, soit le percevoir sur la convention constatant la transmission, soit, à défaut de convention, le réclamer en prouvant, dans les termes de la loi, l'entrée en possession du nu propriétaire. Il en sera de même, par identité de motifs, de l'acquisition de la nue propriété par l'usufruitier. Nous avons la confiance que l'application de ce système rétablirait l'harmonie et la simplification dans le recouvrement des droits. Il imposerait sans doute des sacrifices assez onéreux au Trésor, mais il ferait en même temps cesser des injustices qui rendent l'impôt très impopulaire. »

La diminution de recette annuelle qui résultera de cette réforme a été évaluée par la régie à une somme de 10 à 12 millions.

Les pouvoirs publics auront à apprécier si l'état de nos finances permet de réaliser actuellement les améliorations dont il s'agit, et si ce dégrèvement doit avoir la priorité sur d'autres réductions également réclamées.

§ 3. — Réforme générale de la législation de l'enregistrement et du timbre.

M. Parent a saisi la Chambre des députés, le 8 décembre 1876, d'une proposition ayant pour objet la réforme de l'ensemble de la législation sur l'enregistrement. Projet de réforme de M. Parent.

Voici le résumé de cette proposition :

L'impôt de l'enregistrement, a-t-il dit, ne ressemble pas aux autres impôts; il porte sur les conventions, sur les actes et sur les successions. Son application demande de la part de ceux qui sont chargés de le percevoir un grand travail intellectuel, de longues études et une connaissance approfondie de nos codes. Une grande expérience des affaires est nécessaire pour permettre de dégager la vérité des subtilités sous lesquelles on essaye de la déguiser à l'aide de stipulations habiles.

La simplicité des lois d'enregistrement est nécessaire, et il importe d'en faire une codification générale.

Actuellement, il existe sur la matière plus de 200 lois, ordonnances ou arrêtés; plus de 2000 instructions administratives, et un nombre infini de jugements des tribunaux et d'arrêts de la Cour de cassation. Codification des lois, ordonnances, décrets et arrêts sur la matière.

Il faudrait réunir et refondre tous ces documents en une loi organique, en y introduisant les réformes indiquées par l'expérience de quatre-vingts années d'études et d'application, et ensuite abroger expressément toutes les lois antérieures.

La loi nouvelle contiendrait deux grandes divisions:

L'une comprendrait les dispositions de principe sur les droits fixes, gradués et proportionnels; sur le mode d'évaluation de la matière imposable, sur l'exigibilité et la liquidation de l'impôt.

La seconde partie comprendrait les tarifs.

L'auteur de la proposition considère que le législateur peut faire actuellement une loi organique complète,

attendu que depuis le commencement du siècle les solutions préparées par la doctrine et la jurisprudence donnent le moyen de statuer sur toutes les variétés des actes.

Il demande que le ministre des finances soit tenu de présenter immédiatement un projet de loi organique sur l'enregistrement, établi d'après les bases qu'il indique, et que la loi adopte dès à présent, en principe, les points suivants:

1° La défalcation des dettes dans les successions;

2° L'élévation à 10 pour 100 des droits de succession, qui sont aujourd'hui de 8 pour 100 au delà du quatrième degré, et de 9 pour 100 entre les personnes non parentes;

3° L'évaluation à un trentième pour 100 de la succession de la valeur du mobilier décrit dans l'art. 534 du Code civil, en y joignant le linge de corps, toute preuve contraire réservée aux déclarants;

4° La réduction à 1 pour 100, sans distiction des biens, des droits proportionnels sur les donations ou transmissions entre vifs à titre gratuit dans la ligne directe;

5° La liquidation sur la base de la valeur vénale courante, des droits de mutation entre-vifs à titre gratuit et par décès;

6° Un délai d'un an pour l'acquittement des droits en faveur des successions en ligne directe et des successions dévolues à des mineurs ou à des incapables, si elles ne dépassent pas une valeur déterminée, sauf à exiger le payement d'acomptes trimestriels;

7° L'abaissement à 1 pour 100 du droit proportionnel sur les reventes en détail des immeubles acquis pour être revendus;

8° L'application de l'impôt de mainmorte à toutes les valeurs pour lesquelles des droits sont exigés des particuliers en cas de transmission entre vifs et par décès;

9° Le concours de l'administration des contributions directes, dans l'intérêt du service de l'impôt; un règlement d'administration publique devant déterminer les moyens d'assurer efficacement ce concours;

10° La permanence des déclarations de baux et locations verbales à durée limitée, tant qu'il n'a pas été dénoncé que les baux étaient résiliés ou avaient pris fin;

11° La réduction à un mois du délai pour l'enregistrement des actes sous signatures privées;

12° L'établissement de timbres mobiles pour l'enregistrement de certains actes usuels du ministère des avoués et des huissiers;

13° La suppression pour les receveurs du soin de rédiger les déclarations de baux et de successions à déposer dans leurs bureaux.

Les Chambres auraient, en outre, à examiner les questions suivantes :

1° L'élévation à 2 pour 100 de tous les droits proportionnels sur les ventes, cessions, délégations de meubles, rentes, pensions et créances;

2° L'obligation d'un acte public, à peine de nullité, pour toute transmission d'immeubles entre vifs, et, comme corollaire, l'établissement d'un tarif pour les notaires;

3° L'institution du tabellionage, en laissant à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les voies et moyens et le concours à la charge des communes;

4° La simplification du travail matériel des receveurs (registres, sommiers, déclarations, avis, contraintes, création de fondés de pouvoirs);

5° L'établissement de moyennes estimatives de la valeur vénale par classes cadastrales dans chaque commune;

6° La fixation des voies et moyens par un règlement d'administration publique.

L'auteur de la proposition demandait que ces diverses solutions fussent acceptées immédiatement pour éviter les discussions ultérieures, et afin d'abréger le débat sur une réforme aussi compliquée.

Nous nous sommes déjà expliqué dans le paragraphe

précédent sur la question de la défalcation des dettes de la masse successorale.

Sur les autres questions, le directeur général de l'enregistrement, dans une note adressée au ministre des finances, a présenté des observations très judicieuses que nous nous bornerons à résumer.

Résumé du rapport présenté en réponse par la direction de l'enregistrement.

Il n'y a pas lieu de procéder à la codification des lois, ordonnances, instructions, jugements et arrêts relatifs à l'enregistrement et au timbre.

Il ne s'agirait de rien moins que de bouleverser de fond en comble une législation fiscale qui produit annuellement au Trésor plus de 600 millions, et dont l'application donne lieu à moins de 250 actions judiciaires par an.

Il serait très imprudent de toucher aussi profondément à un instrument de perception qui fonctionne généralement dans de bonnes conditions.

Sans doute, sur certains points la législation peut être améliorée; on peut procéder successivement et avec circonspection à l'étude des réformes utiles qu'elle comporte, mais il y aurait une véritable témérité à tenter de changer les bases presque séculaires de cet impôt; on compromettrait gravement, sans utilité réelle, nos recettes publiques.

La codification des lois et arrêts, leur refonte générale dans une loi organique, est d'ailleurs irréalisable.

L'impôt de l'enregistrement est assis sur des actes et des conventions qui sont régis par le droit commun. Les difficultés qui naissent à chaque instant pour la liquidation des droits et l'application du tarif proviennent généralement des incertitudes que présentent le caractère et les effets juridiques des contrats. La codification des lois spéciales sur l'enregistrement et des arrêts rendus sur la matière, ne préviendrait pas les difficultés que nous venons d'indiquer.

Les commissions parlementaires, qui ont eu à s'occuper de la revision de certains tarifs, ont constaté que la moindre modification à la loi sur l'enregistrement soulève immé-

diatement les plus graves difficultés et commande une extrême circonspection.

La réforme complète de cette partie de notre législation financière ne nécessiterait pas seulement un travail immense, elle ferait naître des contestations nouvelles qu'on ne peut pas prévoir.

Il est d'ailleurs probable que le résultat de ce travail ne serait profitable ni au Trésor ni au public.

Quelle que fût l'habileté de la rédaction de la loi organique, les nouveaux textes ne manqueraient pas de donner lieu à des interprétations divergentes et de faire naître de nombreux procès.

La refonte ferait surgir certainement plus de procès qu'elle n'en pourrait prévenir. Les contribuables sont habitués à la législation en vigueur; la plupart des points importants de doctrine sont définitivement fixés; le sens des lois existantes est déterminé maintenant par la jurisprudence; il n'y a guère, en effet, que les lois récentes qui soulèvent encore des difficultés d'interprétation.

Ce qu'il y a de pratique dans les propositions comprises dans le projet de l'honorable M. Parent est déjà réalisé.

Ainsi, pour faciliter aux agents de l'enregistrement les recherches et l'examen des textes; pour mettre les lois autant que possible à la portée des contribuables, l'administration a fait réunir dans un seul volume, divisé par ordre de matières, toutes les dispositions relatives au timbre et à l'enregistrement, avec des notes qui en facilitent l'intelligence.

Ce recueil, tenu au courant par un supplément annuel, publié économiquement, est accessible à tout le monde, et remplace avec avantage la codification dangereuse dont on demande l'exécution.

Le directeur général de l'enregistrement combat une à une, dans sa note, les dispositions particulières proposées par le projet.

En ce qui concerne spécialement la simplification des

droits fixes, gradués et proportionnels, qui est demandée par l'auteur de la proposition, le directeur général fait remarquer qu'il n'est pas possible de remplacer les nombreuses taxes dont il s'agit par un droit unique, calculé uniformément sur l'intérêt exprimé dans l'acte, par la raison qu'un grand nombre d'actes ne déterminent pas et ne peuvent même pas déterminer la valeur des choses qui en sont l'objet. On a imposé les contrats d'après leur importance, toutes les fois que cela est possible; dans les autres cas, on a appliqué des droits fixes.

L'idée de réduire les quotités et de simplifier ainsi le nombre des droits établis dans chaque catégorie est également inadmissible, car les droits ont été combinés dans chaque classe du tarif, de manière à graduer le taux de l'impôt d'après la nature des actes et d'après leurs fonctions économiques. Le législateur a trouvé de cette façon le moyen de proportionner la charge de l'impôt à l'importance respective des conventions et à leur utilité sociale.

La réforme proposée trouble toute l'économie du système.

La diversité des tarifs applicables aux cessions de meubles à titre onéreux a sa raison d'être.

Quelques cessions méritent une faveur particulière et doivent être encouragées : telles sont les ventes publiques de marchandises après faillite, les cessions de parts d'intérêts dans les sociétés, les abandonnements pour faits d'assurance ou grosse aventure. Ces conventions sont soumises à un simple droit de 50 centimes pour 100 francs. Telles sont encore les ventes de marchandises en gros, pour lesquelles le droit a été abaissé jusqu'à 10 centimes par 100 francs. La taxe de 2 pour 100 appliquée à ces contrats serait évidemment excessive.

Le Trésor aurait intérêt sans doute à ce que toutes les ventes fussent constatées par actes publics, sous peine de nullité, attendu que les mutations secrètes deviendraient impossibles.

Il ne faut pas croire cependant que l'authenticité de l'acte donnerait une garantie plus grande de la sincérité de l'énonciation du prix.

La disposition qui imposerait l'obligation de constater les aliénations immobilières par des actes authentiques modifierait gravement, d'ailleurs, les principes du Code civil sur la transmission de la propriété; aussi a-t-elle toujours été repoussée par les assemblées législatives.

La détermination de la valeur imposable de toutes les classes de propriétés immobilières par une commission locale assistée des agents du gouvernement, donnerait lieu à des travaux gigantesques. On connaît les difficultés de toute nature que soulève le projet, beaucoup plus pratique cependant, de la revision des revenus territoriaux. Que serait-ce pour l'estimation contradictoire de la valeur vénale des propriétés? Les estimations émanant d'intéressés seraient forcément atténuées dans des proportions considérables; l'intervention des employés du gouvernement serait impuissante pour protéger les intérêts du Trésor.

L'auteur de la proposition s'étonne que les donations en ligne directe soient frappées d'un tarif supérieur à celui des successions dévolues dans la même ligne.

Il faut remarquer d'abord que le droit applicable aux donations à titre de partage anticipé est le même que le droit de mutation par succession.

Quant aux libéralités entre vifs ordinaires, si l'on a toujours considéré que la convention volontaire par laquelle l'enfant est investi des propriétés paternelles avant le décès du père doit donner lieu à un droit plus élevé que la succession, c'est parce que l'enfant recueille dans ce cas un avantage plus grand, puisqu'il reçoit plus tôt les biens qui devaient lui être dévolus par la loi. La loi du 22 frimaire an VII a cru devoir tenir compte de cette différence, et les législations postérieures l'ont maintenue sans aucune réclamation de la part des contribuables.

L'exemption du droit proportionnel au profit des suc-

cessions n'excédant pas 1000 francs, qui aurait pour effet de faire perdre à l'État plus de 4 millions de recettes annuelles, serait contraire à l'équité et à l'égalité.

Il est juste que chacun supporte l'impôt proportionnellement à la valeur des biens transmis à son profit.

Pourquoi d'ailleurs dispenser du payement des droits les legs d'objets n'excédant pas une valeur de 1000 francs ? Ces successions et ces legs ne sont pas nécessairement recueillis par des indigents.

D'autre part, il n'y a pas de motifs sérieux pour proroger à un an le délai actuel de six mois, pour les déclarations de successions échues à des mineurs. Cette mesure aurait des inconvénients au point de vue de la constatation des valeurs successorales, et elle ne présenterait aucun avantage, l'administration accordant toujours sans difficulté des prorogations de délai, quand elles sont nécessaires.

L'élévation à 10 pour 100 du tarif des droits de succession, à partir du quatrième degré de parenté, aurait pour résultat de provoquer la fraude.

Ajoutons qu'elle frapperait d'une surtaxe les hospices et les établissements de bienfaisance, sans procurer au Trésor une recette importante.

On sait que la taxe des biens de mainmorte est destinée à remplacer le droit de mutation pour les immeubles possédés par des établissements dont l'existence se perpétue par une subrogation successive de personnes, c'est-à-dire, pour les immeubles qui sont soustraits presque indéfiniment au mouvement des transmissions. Il est juste d'y soumettre les biens appartenant aux départements, aux communes, aux hospices et autres établissements publics.

Si ces biens en étaient exemptés, la taxe serait presque stérile.

Faut-il étendre l'impôt aux congrégations religieuses *non autorisées*, qui fonctionnent sous le nom de sociétés civiles ordinaires ?

On pourrait sans injustice donner cette extension à la

loi, mais la mesure serait d'une application difficile, et le peu de profit qu'en retirerait le Trésor ôte presque tout intérêt à la solution de cette question.

Quant aux immeubles possédés par les chapitres diocésains ou par les fabriques paroissiales, il n'y a aucune disposition à prendre à leur égard, par la raison que les chapitres et fabriques sont expressément assujettis à l'impôt par la loi du 20 février 1849.

Faut-il étendre la taxe aux valeurs mobilières, comme le propose M. Parent ?

Un amendement dans ce sens, présenté dans la discussion de la loi de 1849, a été repoussé par les motifs suivants, exposés par M. Grévy, président actuel de la République, rapporteur de cette loi : « Sans contester, disait-il, que telle puisse être la conséquence rigoureuse du principe de la loi, la majorité a pensé que si les valeurs mobilières échappent au droit de mutation par décès, leur mobilité les soumet du moins au droit de transmission entre vifs ; les éléments manqueraient pour déterminer la taxe avec précision, et, en tout cas, la perception serait pleine de difficultés et d'inconvénients. »

L'auteur de la proposition demande que le travail des receveurs de l'enregistrement soit simplifié. Il ignore sans doute, dit le directeur général, que cette réforme a déjà été réalisée. Une commission composée d'employés supérieurs de l'administration de l'enregistrement a procédé, en 1874 et 1875, à une simplification du travail, qui a pu être effectué par des mesures purement administratives. Le nombre des registres et des sommiers a été réduit autant que possible ; des états périodiques ont été supprimés ; la transcription littérale des actes sous signatures privées emportant mutation n'est plus exigée ; la tenue du répertoire général, qui a une grande importance, a été améliorée.

Par suite, la création d'un fondé de pouvoirs, proposée par M. Parent, et qui offrirait d'ailleurs des inconvénients et des dangers sérieux, devient inutile.

Les renseignements recueillis par les contrôleurs des contributions directes sont mis à la disposition des agents de l'administration de l'enregistrement. Les contrôleurs des contributions directes, de leur côté, trouvent dans les registres des receveurs de l'enregistrement des indications utiles sur les mutations immobilières. Dans les villes où les receveurs n'ont pas le temps de donner les soins suffisants aux évaluations des biens soumis aux droits de mutation, des contrôleurs sont chargés spécialement de la recherche des fraudes sur les estimations immobilières ; ils conservent tous les documents relatifs aux mutations entre vifs ou par décès de chacun des immeubles dépendant de leur circonscription. Dans les villes chefs-lieux d'arrondissement ou de canton, où il n'existe pas de contrôleur distinct, le répertoire général fournit aux receveurs les éléments nécessaires pour la découverte et la répression de la fraude.

Le service relatif à la réception des déclarations des locations verbales a été également réglé avec le plus grand soin.

Rien n'a été négligé pour assurer la conservation et le classement de tous les documents, le payement régulier des droits et l'accomplissement exact des obligations imposées aux propriétaires.

A Paris et dans les villes importantes, ce service est confié à des contrôleurs de l'enregistrement. Les notes recueillies par les contrôleurs des contributions directes sont communiquées aux agents de l'enregistrement, comme en matière de ventes et de successions, et servent à constater l'exactitude des déclarations.

Les percepteurs des contributions directes sont, en outre, chargés de recevoir les déclarations des locations verbales et de percevoir les droits dans les communes où il n'existe pas de bureau d'enregistrement.

C'est par erreur qu'on parle du renouvellement annuel des déclarations des locations verbales. Ces déclarations

doivent porter non plus sur la durée d'une année, mais sur la durée de la jouissance.

Les dispositions relatives aux baux verbaux qu'on propose d'adopter sont donc sans objet.

L'autorisation d'enregistrer sommairement et par état certains actes usuels, qui est accordée à l'administration de l'enregistrement, rend sans utilité la proposition de remplacer, dans certains cas, par l'apposition de timbres mobiles, la formalité de l'enregistrement. Cette proposition, qui confond les droits d'enregistrement et les droits de timbre, donnerait naissance à de nombreux abus.

Quant au tabellionage, qui existait autrefois en Savoie, il n'aurait aucune utilité.

Le tabellionage consistait dans le dépôt au bureau de l'enregistrement d'une expédition des actes notariés, pour être placée dans les archives de l'administration. Les copies de tous les actes sous signatures privées y étaient également réunies. Ces actes formaient chaque année un ou plusieurs volumes, qui étaient mis à la disposition du public. La formalité de l'enregistrement se réduisait à une simple relation inscrite en marge de l'expédition de l'acte.

La commission administrative dont nous avons déjà parlé, chargée d'étudier les réformes du service de l'enregistrement, a repoussé cette mesure. Elle a considéré que son application nécessitant l'emploi de locaux spéciaux pour la conservation des expéditions, présenterait de grandes difficultés dans les chefs-lieux de canton peu importants, et occasionnerait dans les villes des frais considérables pour le Trésor. L'accumulation des documents rendrait bientôt cette organisation absolument impraticable. Les frais imposés aux contribuables seraient également augmentés dans une proportion notable.

Ajoutons qu'il faudrait transformer le système hypothécaire, attendu qu'on ne pourrait pas exiger, pour la transcription des actes, le dépôt de nouvelles expéditions. Les formalités hypothécaires devraient, par suite, être remplies

par les receveurs de l'enregistrement. Le travail des receveurs se trouverait ainsi considérablement augmenté; en même temps, la responsabilité des comptables et les garanties accordées au public seraient gravement modifiées.

Cette réforme rendrait plus difficiles les vérifications des agents supérieurs. Ces agents peuvent actuellement se rendre compte avec précision de l'interprétation donnée aux dispositions des actes, sur l'analyse détaillée qui est faite par l'agent de la perception. Si cette analyse fait défaut, s'il faut se livrer à une étude complète de l'acte, le travail des vérificateurs devient presque impossible.

Un grand nombre d'actes renferment des dispositions concernant des biens ou des personnes appartenant à des cantons autres que celui où l'acte est fait; le receveur qui enregistre l'acte doit, en ce cas, envoyer à ses collègues une analyse complète et détaillée des dispositions dont il s'agit. Le travail qu'on a voulu éviter aux receveurs serait donc toujours nécessaire.

Les raisons données par la direction générale de l'enregistrement ont fait écarter l'idée d'une réforme générale de la législation. Ce projet n'a pas eu de suite.

Des réformes spéciales pourront évidemment être apportées dans ce grand service; mais elles doivent être faites successivement, avec maturité, et chaque fois seulement que l'expérience en aura révélé l'utilité.

CHAPITRE XIX

RÉFORME POSTALE ET TÉLÉGRAPHIQUE

§ 1er. — RÉFORME POSTALE. — Loi du 24 août 1871. — Rehaussement des taxes postales. — Traité avec l'empire d'Allemagne du 12 février 1872. — Réforme importante dans le service postal international. — Echange de correspondances entre les deux États. — Transit. — Résultats financiers et économiques de cette convention. — Loi du 20 décembre 1872. — Rehaussement des taxes sur les envois d'argent. — Cartes postales. — Loi du 25 janvier 1873. — Réduction des taxes sur les prospectus et les imprimés. — Conventions postales avec divers États; — Avec la Russie; — Avec les États-Unis; — Avec le Pérou. — Traité de Berne, du 9 octobre 1874. — Conventions pour l'échange des mandats de poste avec l'Allemagne; — Avec les Pays-Bas; — Avec la Suède, la Norvège et l'Autriche-Hongrie. — Union générale des postes. — Loi du 3 août 1875 qui approuve le traité de Berne. — Le poids des lettres est élevé à 15 grammes. — Loi du 6 avril 1878. — Taxe unique de 15 centimes. — Réduction des taxes sur les cartes postales, sur les journaux et sur les imprimés. — Évaluation des résultats financiers de la réforme de 1878. — Congrès de Paris. — Traité du 1er juin 1878. — Union postale universelle. — Améliorations importantes du service postal international. — Échange des lettres avec valeurs déclarées. — Convention du 4 juin 1878. — Échange des mandats de poste. — Loi du 12 mars 1879. — Suppression du droit de timbre sur les mandats de poste. — Loi du 25 mars 1879. — Avis de payements. — Loi du 5 avril 1879. — Recouvrement par le service des postes des valeurs payables sans frais. — Autorisation pour le même service de recevoir des abonnements aux journaux. — Loi du 21 juillet 1880 qui autorise le recouvrement par la poste des valeurs soumises au protêt. — Abaissement des droits pour le recouvrement des effets, pour l'abonnement aux journaux et revues. — Organisation du service des colis postaux. — Convention internationale du 3 novembre 1880 relative aux colis postaux. — Convention du 2 novembre 1880 avec les Compagnies de chemins de fer et maritimes. — Loi du 3 mars 1881. — Suppression des impôts sur les colis postaux à l'exception du droit de timbre de 10 centimes. — Transport des colis postaux à l'intérieur. — La réduction du prix de transport et des impôts est étendue aux transports à l'intérieur. — Augmentation des dimensions des colis postaux. — Faculté d'expédier contre remboursement. — Modification des droits de timbre sur les colis postaux. — Création des caisses d'épargne postales. — Loi du 9 avril 1881.

§ 2. — SERVICE TÉLÉGRAPHIQUE. — Télégraphie privée. — Historique. — Loi du 27 mars 1872. — Surtaxe sur les dépêches. — Loi du 21 mars 1878.

— Taxe uniforme pour tout le territoire. — Effets financiers de la réforme. — Télégraphie internationale. — Convention de Paris du 22 mars 1865. — Convention de Saint-Pétersbourg du 22 juillet 1875. — Loi du 9 décembre 1875 qui approuve la convention de Saint-Pétersbourg. — Réunion des deux services des postes et des télégraphes. — Avis de la commission des services administratifs. — Loi du 6 décembre 1873. — Règlement d'administration publique du 10 juillet 1876 sur les rapports des deux services. — Décret du 27 février 1878, qui rattache le service des télégraphes au ministère des finances. — Loi du 5 avril 1878 qui autorise le ministre des finances à consentir des abonnements à prix réduits. — Décrets du 16 avril 1878. — Les récépissés des télégrammes ne sont plus obligatoires. — Décret du 5 février 1879. — Création du ministère des postes et des télégraphes.

§ Ier. — Service des postes.

Le service des postes, depuis 1871, a été l'objet de modifications importantes, réalisées soit dans un but fiscal, soit dans un intérêt économique.

A la suite de la guerre de 1870, l'Assemblée nationale se vit dans la nécessité d'augmenter la plupart de nos impôts, malgré les inconvénients sérieux que ce surcroît de charges pouvait présenter dans les circonstances où nous nous trouvions à cette époque.

Le rehaussement des taxes postales fut une des mesures qui suscitèrent le plus d'objections.

Loi du 24 août 1871. Rehaussement des taxes postales.

La loi du 24 août 1871 éleva les taxes des lettres affranchies, du poids de 10 grammes, circulant de bureau à bureau, de 20 à 25 centimes, et, celles des lettres non affranchies, de 30 à 40 centimes;

Les taxes des lettres affranchies, du même poids, circulant dans le ressort d'un même bureau, de 10 à 15 centimes, et celles des lettres non affranchies, de 15 à 25 centimes;

Celles des lettres dans Paris, du poids de 15 grammes, de 10 à 15 centimes et de 15 à 25 centimes.

Elle fixa le port des lettres chargées, en sus du droit ordinaire, à 50 centimes;

Le port des valeurs déclarées, en sus des deux droits, à 20 centimes pour 100;

Celui des échantillons de marchandises, des épreuves

d'imprimerie corrigées, des papiers de commerce placés sous bandes mobiles, ou dans des enveloppes non fermées, dans des sacs ou boîtes faciles à ouvrir, à 30 centimes jusqu'à 50 grammes;

Celui des circulaires, prospectus et tous imprimés autres que les journaux et ouvrages périodiques, à 2 centimes par chaque exemplaire du poids de 5 grammes, à l'exception des circulaires électorales et des bulletins de vote, qui restèrent soumis à l'ancien tarif.

Le droit de poste sur les sommes confiées à l'administration, à titre d'articles d'argent, fut porté à 2 francs pour 100 francs.

Traité avec l'empire d'Allemagne, du 12 février 1872.

Le traité avec l'empire d'Allemagne, du 12 février 1872, approuvé par la loi du 14 mai suivant[1], fut le point de départ de réformes importantes dans le service postal international.

Il réduisit notablement les prix du port des lettres ordinaires, journaux et autres imprimés, échantillons et papiers de commerce.

Le port des lettres simples affranchies fut fixé à 40 centimes; celui des lettres non affranchies, à 60 centimes.

Le prix d'affranchissement des journaux, ouvrages périodiques, livres, catalogues, prospectus, annonces et avis imprimés, gravés, lithographiés ou autographiés, fut réduit à 10 centimes par 50 grammes; celui des échantillons de marchandises, du poids de 50 grammes, à 40 centimes; celui des papiers de commerce et épreuves d'imprimerie, jusqu'à 50 grammes, à 40 centimes.

Les objets recommandés étaient passibles d'une surtaxe de 50 centimes.

Le traité apporta dans le service postal international des innovations encore plus graves.

D'après cette convention, chaque administration garde

1. Projet du 16 mars 1872. Rapport de M. de Fourtou, du 4 mai 1872. *Journal officiel* des 14, 15 et 16 mai 1872.

désormais en entier les sommes qui sont perçues par ses soins sur les lettres et autres objets transportés.

Les objets régulièrement affranchis jusqu'à destination ne peuvent, sous aucun prétexte, être frappés dans le pays de destination d'une taxe quelconque à la charge du destinataire.

Précédemment, il était admis que les produits résultant de l'échange direct des correspondances internationales entre la France et un autre État, se partageaient entre les deux États, suivant des proportions convenues, qui étaient généralement très favorables au Trésor français.

Des comptes particuliers étaient tenus de part et d'autre à cet effet.

Droits sur la correspondance directe entre les deux États.

La nouvelle convention supprime cette double comptabilité; l'État français profite de toutes les taxes perçues pour l'affranchissement des correspondances expédiées par l'administration intérieure, et de toutes celles auxquelles donnent lieu, sur son territoire, les objets envoyés d'Allemagne sans avoir été affranchis.

De même, le Trésor allemand bénéficie des droits perçus sur la correspondance allemande affranchie et sur la correspondance française non affranchie expédiée en Allemagne.

Transport en transit.

Le traité règle également les conditions du transit, c'est-à-dire du passage des correspondances sur les territoires de l'Allemagne et de la France, pour aller du pays d'origine au pays de destination.

Il distingue le transit à découvert du transit en dépêches closes.

Le transit à découvert, c'est-à-dire le passage des lettres isolées avec l'adresse des destinataires, était soumis antérieurement à des taxes déterminées par les traités; on tenait compte du nombre de lettres ainsi transportées.

En vertu du traité de 1872, le transit sur le territoire français et sur le territoire allemand se fait gratuitement; on ne rembourse que le port étranger payé par l'un ou l'autre

État au Trésor du troisième office intéressé dans le transit.

La gratuité ne s'applique pas au transit maritime.

Les deux États se sont assuré, à cet égard, le traitement de la nation la plus favorisée.

Quant au transit par dépêches closes, celui qui a pour objet le passage des lettres renfermées dans un sac clos adressé par un État à un autre État, la France et l'Allemagne se payent l'une à l'autre, non plus un prix proportionnel à l'étendue du territoire parcouru, mais une taxe uniforme par kilogramme de lettres ou par kilogramme de journaux.

Un décompte est réglé par trimestre entre les deux offices, au profit de celui qui a transporté la quantité la plus considérable.

Résultats financiers et économiques de cette convention.

Cette convention a imposé un sacrifice au Trésor français.

Il avait toujours été admis que le port d'une lettre internationale devait rapporter à l'office français une somme au moins égale au port d'une lettre intérieure, et que, dans le partage des taxes internationales, la part de chaque État devait être proportionnelle au service rendu.

Il n'avait été fait que deux dérogations à cette règle : l'une dans le traité de 1859 avec l'Espagne; l'autre, à l'égard de l'Italie, dans le traité de 1869.

L'abandon de ces principes vis-à-vis de l'Allemagne a causé à l'État français un préjudice immédiat.

Ce préjudice s'est encore augmenté ultérieurement, lorsque des conventions analogues ont été faites, conformément à ce précédent, entre la France et d'autres pays avec lesquels nous étions liés par des conventions postales.

L'Assemblée nationale ratifia la convention, malgré le préjudice financier qu'elle nous imposait.

Nous ne pouvions pas défendre plus longtemps nos anciens privilèges. Les avantages établis en faveur de la France dans les traités antérieurs avaient déjà donné lieu, de toutes parts, à des réclamations nombreuses auxquelles il fallait finir par donner satisfaction. Les traités anciens

que la France avait obtenus à d'autres époques ne répondaient plus aux besoins créés par les relations internationales actuelles, et n'étaient plus justifiés d'ailleurs par l'organisation des services postaux dans les autres États.

Si chaque office contractant exigeait pour le passage sur son territoire le port d'une lettre intérieure, la taxe des lettres qui ont à traverser plusieurs pays atteindrait nécessairement un chiffre excessif.

La distance kilométrique ne peut pas non plus, sans graves inconvénients, être admise comme base de la taxe postale.

Tous les États ont intérêt, du reste, à ce que les correspondances puissent circuler sur tout leur parcours à un taux très modéré, car les communications faciles et à bon marché sont une des conditions de la prospérité des sociétés modernes et du progrès de la civilisation.

Il y a évidemment avantage commun à ce que le transport des lettres sur chaque territoire soit soumis à un régime de faveur.

Tous les gouvernements européens doivent chercher à établir une union postale universelle.

La France est une des nations qui y ont le plus grand intérêt, car c'est une de celles qui font le plus d'affaires avec l'étranger.

Il était donc tout naturel que le Gouvernement et l'Assemblée acceptassent un traité qui a pour effet d'accroître, par un ensemble de mesures libérales, les relations de peuple à peuple par la voie de la poste, et de favoriser ainsi l'essor des affaires commerciales.

Loi du 20 décembre 1872. Réduction des taxes sur les envois d'argent.

La loi de finances du 20 décembre 1872 a réduit le droit sur les envois d'argent par la poste à 1 pour 100[1].

Cartes postales.

La même loi a autorisé l'administration à mettre à la disposition du public des cartes postales, destinées à cir-

1. Art. 22.

culer à découvert, taxées à 10 centimes dans Paris et la circonscription d'un même bureau, et à 15 centimes ailleurs.

La faculté de faire recommander les lettres a été étendue, par une loi du 25 janvier 1873, aux cartes postales, échantillons, papiers d'affaires, imprimés, et à tous autres objets rentrant dans le monopole de la poste.

Loi du 25 janvier 1873. Recommandation des cartes postales, échantillons, etc.

L'article 9 de la loi du 24 août 1871, fixant le port des circulaires, prospectus et autres imprimés, a été modifié par l'article 7 de la loi de finances du 29 décembre 1873.

Pour chaque exemplaire ou chaque paquet adressé à un seul destinataire, la taxe a été ainsi graduée : 2 centimes jusqu'à 5 grammes; de 5 à 10 grammes, 3 centimes; de 10 à 15 grammes, 4 centimes; de 15 à 40 grammes, 5 centimes; de 40 à 80 grammes, 10 centimes; au-dessus de 80 grammes, 3 centimes par 20 grammes ou fraction de 20 grammes.

Loi du 29 décembre 1873. Réduction des taxes sur les prospectus et imprimés.

Le traité avec l'Allemagne a été suivi de plusieurs autres conventions postales avec d'autres États.

Une convention a été conclue avec la Russie le 1er novembre 1872 et approuvée par la loi du 18 mars 1873.

Conventions postales : Avec la Russie.

Le prix du port des lettres affranchies était fixé, aux termes de cette convention, à 50 centimes par 10 grammes ou fraction de 10 grammes, et à 70 centimes pour les lettres non affranchies.

Les lettres recommandées supportaient, au départ, un droit fixe, en sus, de 50 centimes en France et 25 centimes en Russie.

L'avis de la réception de la lettre était assujetti à un droit de 25 centimes.

Le produit des ports de lettres était partagé par moitié entre les deux États.

Le produit des droits perçus pour la recommandation des lettres ou pour les avis de réception était conservé par celle des deux administrations qui avait opéré le recouvrement.

Avec les États-Unis.

Après l'expiration du traité du 2 mars 1857, les relations postales entre la France et les États-Unis d'Amérique furent réglées par le droit commun. Cet état de choses, très onéreux pour les deux pays, dura quatre ans, malgré les réclamations incessantes des commerçants.

Les négociations furent laborieuses. Après avoir été plusieurs fois suspendues, elles furent reprises, en dernier lieu, par M. Lefébure, sous-secrétaire d'État au ministère des finances, qui apporta dans ces longues conférences une grande intelligence des intérêts et des besoins des sociétés modernes.

La convention fut conclue le 24 avril 1874 et approuvée par la loi du 25 juin 1874[1].

La convention réglait les moyens de communication et de transport employés aux échanges de lettres, échantillons et imprimés.

La taxe à percevoir en France sur les lettres à destination des États-Unis était fixée à 50 centimes; la taxe à percevoir aux États-Unis sur les lettres à destination de France, à 9 cents.

Les lettres non affranchies étaient passibles d'un droit de 25 centimes ou 5 cents.

Les lettres chargées expédiées de France pour les États-Unis supportaient, au départ, en sus de la taxe ordinaire, un droit fixe de 50 centimes; et, réciproquement, les lettres expédiées des États-Unis étaient assujetties à une surtaxe de 10 cents.

Les taxes des échantillons de marchandises, journaux, prospectus et imprimés devaient être fixées par le gouvernement du pays d'origine et payées au départ.

Il était convenu que chaque administration garderait en entier les sommes perçues par ses soins.

Avec le Pérou.

Les échanges de lettres entre la France et le Pérou étaient également très onéreux pour les affaires.

1. Proposition du 16 mai 1874. Rapport de M. Rampon du 22 juin. *Journal officiel* des 30 et 31 mai, 26 juin et 7 juillet 1874.

Le commerce français se plaignait de l'exagération des droits.

Une convention du 29 septembre 1874 fixa à 1 franc le prix du port à payer par l'envoyeur de chaque lettre affranchie. L'administration des postes de France devait tenir compte de 25 centimes à l'administration des postes du Pérou, et cette dernière, à l'administration française, de 75 centimes.

Cette convention a été approuvée par la loi du 7 août 1876[1].

D'autres conventions postales, conçues dans le même esprit libéral, ont été conclues avec le Brésil (loi du 30 mars 1874) et avec l'Italie (loi du 17 juillet 1874).

Elles consacrent d'importantes concessions, notamment l'abandon de nos anciennes doctrines postales.

Traité de Berne du 9 octobre 1874. Union générale des postes.

Nous devons mentionner spécialement le traité de Berne du 9 octobre 1874, qui a réalisé une réforme importante dans le régime postal international.

Ce traité, conclu à la suite de la conférence de Berne, a créé une Union générale des postes entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Égypte, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Serbie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

Comme tous les traités postaux, il statue sur trois points principaux : les taxes directes, le partage du produit, et le prix du transit.

Tous les États contractants, aux termes du traité du 9 octobre 1874, forment, au point de vue postal, un seul territoire, dans lequel le taux du port simple est fixé : pour les lettres internationales affranchies, à 25 centimes, avec faculté pour chaque pays de l'abaisser à 20 centimes ou de

1. Proposition du 18 mai. Rapport de M. Gaudin, du 29 juin. Rapport de M. de Saint-Vallier, du 28 août. *Journal officiel* des 10 juin, 5 et 19 juillet, 8 et 28 août 1876.

l'élever jusqu'à 32 centimes[1]; pour les lettres non affranchies, au double du prix d'affranchissement; pour les cartes postales, à la moitié des lettres affranchies; pour tous les autres objets, à 7 centimes, avec faculté de se mouvoir entre 5 et 11 centimes.

La progression de la taxe est fixée par 15 grammes pour les lettres et par 50 grammes pour les autres objets[2].

La taxe maritime, applicable uniquement aux parcours supérieurs à 300 milles marins, ne peut pas dépasser la moitié de la taxe générale d'affranchissement.

Tous les objets de correspondance peuvent être recommandés[3].

Chaque office conserve, sans aucun décompte, l'intégralité des taxes perçues sur son territoire[4].

Le Trésor français avait encore, vis-à-vis de plusieurs États, particulièrement vis-à-vis de l'Angleterre, de la Belgique et de la Suisse, de grands avantages : il avait une part supérieure dans le partage de la taxe du dehors, et la totalité du droit intérieur.

Nous avons vu que ces deux privilèges avaient déjà été abandonnés en faveur de l'Espagne, de l'Italie, de l'Allemagne et des États-Unis.

Le traité de Berne a généralisé ces dispositions spéciales.

Le partage des taxes nécessitait au surplus une comptabilité compliquée, incompatible avec les exigences du service postal, et nuisible au développement progressif des échanges internationaux.

Les raisons qui avaient fait admettre la répartition inégale en faveur de la France, avaient d'ailleurs presque complètement disparu.

1. La taxe française, qui était de 30 centimes, en vertu des conventions internationales existantes en 1874, a été réduite à 25 centimes par le décret du 16 avril 1878.

2. Art. 1 à 4 de la convention.

3. Art. 5 de la convention.

4. Art. 9 de la convention.

Les pays étrangers ont, en effet, perfectionné notablement leur organisation postale. Si le service français est encore mieux établi dans les communes rurales que dans la plupart des pays étrangers, il n'en est plus de même pour les grands centres, dans lesquels le service de la poste est aussi bien fait à l'étranger qu'en France.

Le traité assimile le transit à découvert et le transit en dépêches closes.

La rémunération de tout transit territorial ordinaire est fixée à 2 francs par kilogramme de lettres et à 25 centimes par kilogramme d'autres objets, avec faculté d'élever la taxe à 4 francs et à 50 centimes respectivement, lorsqu'il s'agit de plus de 750 kilomètres.

Pour le transit extraordinaire, chaque État est libre de contracter tel arrangement particulier qu'il lui conviendra de faire[1].

Le transit maritime est gratuit pour les transports ne dépassant pas 300 milles marins ; il est fixé à 6 fr. 50 centimes par kilogramme de lettres pour les distances supérieures[2].

Les relations des pays de l'Union avec des pays étrangers à celle-ci seront réglées par des conventions particulières[3].

Les correspondances transitant à découvert ne donnent lieu, au profit des pays intermédiaires, qu'au payement du port extérieur et la taxe territoriale de l'Union reste acquise à l'office percepteur.

Un office central est chargé de coordonner, de publier et de distribuer les renseignements de toute nature qui intéressent le service international des postes, d'émettre un avis sur les questions litigieuses, et généralement de procéder aux études et aux travaux dont il sera saisi dans l'intérêt de l'Union postale.

L'office central est représenté par un bureau interna-

1. Art. 10 de la convention.
2. Même article.
3. Art. 11 de la convention.

tional organisé par le traité. Ce bureau fonctionne sous le nom de *bureau international de l'Union générale des postes*, sous la surveillance d'une administration postale désignée par le congrès.

En cas de dissentiment entre les membres de l'Union, relativement à l'interprétation du traité, la question en litige est réglée par un tribunal arbitral composé de juges pris parmi les membres de l'Union non intéressés dans l'affaire.

Tous les trois ans au moins, un congrès de plénipotentiaires des pays concordataires sera réuni en vue de perfectionner le système de l'Union, d'y introduire les améliorations jugées nécessaires et de discuter les affaires communes.

Chaque pays a une voix.

Le traité du 9 octobre 1874 a abrogé toutes les conventions antérieures dont les dispositions étaient contraires à ses propres stipulations.

Il a été approuvé chez nous par la loi du 3 août 1875[1].

L'Union postale qu'il a constituée s'est accrue, depuis le traité, de l'adhésion de plusieurs pays, tels que l'Inde anglaise et les colonies françaises.

La loi du 3 août 1875 fixe le poids des lettres intérieures à 15 grammes.

La loi du 3 août 1875 a élevé le poids des lettres simples à 15 grammes pour la correspondance intérieure. Le poids de 15 grammes étant admis pour les lettres à destination de l'étranger, on ne pouvait pas refuser le même avantage à la circulation intérieure[2].

Convention avec l'Allemagne du 3 mai 1875, pour l'échange des mandats d'articles d'argent.

Plusieurs traités furent faits pour régler les échanges internationaux des mandats d'articles d'argent.

Le service des mandats de poste avec les pays qui n'ont pas le même système monétaire que nous, présentait de grandes difficultés, parce que les administrations publiques ne peuvent pas faire connaître à leurs agents, jour par jour,

1. Projet de loi du 3 juin. Rapport de M. Lefébure, du 17 juillet. *Journal officiel* des 21, 22 et 23 juillet et du 4 août 1875.
2. Art. 3 de la loi du 3 août 1875.

le cours du change. C'est cette cause qui a empêché, pendant longtemps, de réglementer cette partie du service postal international.

Une première convention fut conclue avec l'Allemagne, le 3 mai 1875.

D'après cette convention les mandats étaient dressés en monnaie du pays où le payement devait avoir lieu; c'est l'administration du pays d'origine qui fixait les bases de la conversion des monnaies. Les droits étaient toujours acquittés par l'envoyeur et partagés par moitié entre les deux administrations.

Si l'un des deux donnait un produit plus considérable que l'autre, l'excédent de ce produit était partagé par moitié. Mais, pour assurer, dans tous les cas, au Trésor français la rémunération fixée par la loi du 20 décembre 1872, il fut stipulé que la part de celle des administrations qui aurait payé les mandats ne pourrait jamais être moindre de 1 pour 100.

Chaque envoi ne devait pas dépasser la somme de 375 francs, ou 300 marks de la nouvelle monnaie allemande.

Cette convention, qui comblait une lacune importante au point de vue des communications avec l'étranger, était considérée, en outre, comme une source nouvelle de profit pour le Trésor.

Elle fut approuvée par la loi du 18 novembre 1875[1].

Convention avec les Pays-Bas, du 22 avril 1876, pour l'échange des mandats de poste.

Une convention analogue fut conclue entre la France et les Pays-Bas, à la date du 22 avril 1876. Le texte de presque tous les articles est exactement semblable à celui des articles du traité avec l'Allemagne.

Les deux traités diffèrent en ce que le maximum des mandats, qui avait été fixé à 375 francs, valeur approximative de 380 marks, est de 350 francs représentant 175 florins.

1. Projet du 17 juin. Rapport de M. Lefébure, du 20 juillet. *Journal officiel* des 16 et 17 août 1875.

La dernière convention simplifia le service d'une manière également avantageuse aux deux offices. Au système compliqué des taxes et des comptes établi par le traité allemand, elle substitua une disposition d'une application plus facile, aux termes de laquelle l'administration qui aura acquitté les mandats touchera 1 pour 100 sur les sommes dont elle aura fait l'avance.

La taxe à percevoir par l'envoyeur devait être déterminée par l'administration du pays d'origine.

Cette convention fut approuvée par la loi du 7 août 1876[1].

Conventions avec la Suède, la Norvège et l'Autriche-Hongrie.

Des conventions semblables pour l'échange des mandats de poste ont été faites avec la Suède, la Norvège et l'Autriche-Hongrie, les 3 novembre 1877 (Suède), 28 avril 1878 (Norvège), et 25 mai 1878 (Autriche-Hongrie).

Ces conventions ont été approuvées par les lois des 2 mars, 8 et 13 juin 1878.

Loi du 6 avril 1878. Taxe unique de 15 centimes.

Le service intérieur a été également l'objet d'importantes réformes.

Les surtaxes de 1871 avaient été admises, sous la pression de la nécessité, comme ressources provisoires, jusqu'à ce que la situation budgétaire pût permettre d'en faire l'abandon.

Le dégrèvement des correspondances était considéré unanimement comme le premier à réaliser.

Aussitôt que les plus-values des impôts ont rendu des exonérations possibles, c'est par les taxes postales qu'on a commencé.

Le gouvernement avait proposé de les ramener aux taux antérieurs à la loi du 24 août 1871.

La commission du budget de la Chambre des députés fut d'avis d'effectuer une réforme plus profonde.

1. Proposition du 10 mai. Rapport de M. Gaudin, du 29 juin. Rapport de M. de Saint-Vallier, du 31 juillet. *Journal officiel* des 31 mai, 5 et 8 juillet, 8 août et 7 septembre 1876.

Elle considéra qu'une réduction des deux cinquièmes du port des lettres provoquerait un mouvement plus accentué dans la circulation épistolaire et produirait un résultat économique assez important pour compenser la perte imposée au Trésor public; qu'en outre, l'accroissement dans le nombre des lettres résultant de cette mesure, ferait disparaître, en peu d'années, le déficit des recettes.

Les résultats produits par des réformes analogues dans les divers États de l'Europe, donnaient effectivement à cette opinion une grande force.

En Angleterre, où les lettres, jusqu'au poids de 30 grammes, ne sont assujetties qu'à une taxe de 10 centimes, la circulation correspond à une moyenne de 34 lettres 5 par tête.

En Suisse, avec un droit de 10 centimes pour un poids de 15 grammes, la circulation est de 27,3 par tête.

En Russie, le port des lettres est de 32 centimes; le mouvement de la correspondance descend à 0,8 par habitant.

Le taux intermédiaire des taxes françaises, 25 centimes pour un poids de 15 grammes, produisait une circulation de 10 lettres 2 par tête.

Sans doute, d'autres causes influent sur l'expansion de la correspondance : la densité de la population, le développement du commerce, l'aisance générale, le degré d'instruction des habitants, les mœurs du pays, y contribuent pour une grande part; mais le prix du port des lettres est certainement la cause principale et la plus directe.

En France, les correspondances ne paraissaient pas avoir le développement que comportent nos lumières et notre richesse.

Ces motifs portèrent la Chambre des députés à penser qu'un abaissement important de l'impôt aurait pour résultat d'augmenter notablement le nombre des lettres.

La proposition de la commission du budget fut substituée au projet du ministre des finances.

Réduction sur les cartes postales, sur les journaux et sur les imprimés.

La loi du 6 avril 1878[1], qui a réalisé cette réforme, a réduit les taxes des lettres ordinaires, des cartes postales, des journaux, des imprimés sous bande ou sous enveloppe non fermée, ainsi que les taxes applicables aux valeurs déclarées et aux avis de réception des lettres ou d'objets chargés ou recommandés.

Elle a fixé le port des lettres affranchies, pour 15 grammes, à 15 centimes; le port des lettres non affranchies, à 30 centimes; le port des cartes postales, à 10 centimes.

Les taxes de 15 centimes et de 10 centimes sont uniformes pour toutes les lettres ou cartes postales circulant à l'intérieur.

D'après la loi du 25 juin 1856 (art. 1, 2 et 3), les journaux et ouvrages périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale et paraissant au moins une fois par trimestre, n'étaient pas imposés comme les journaux, recueils, annales, mémoires et bulletins périodiques uniquement consacrés aux lettres, aux sciences, aux arts, à l'agriculture et à l'industrie. A chacune de ces catégories d'écrits périodiques, la loi appliquait des droits variables selon le caractère des matières qui en faisaient l'objet, et suivant le poids des ouvrages.

Ces distinctions ont été supprimées par la loi du 6 avril 1878, qui a établi des taxes plus favorables et moins compliquées.

Elle a soumis les journaux politiques ou autres, sans distinction, à un droit de 2 centimes, jusqu'à 25 grammes, avec augmentation au-dessus de ce poids, de 1 centime par 25 grammes ou fraction de 25 grammes.

Ce droit est réduit de moitié pour les journaux circulant dans l'intérieur du département où ils sont publiés, ou dans

1. Présentation de la loi à la Chambre des députés, le 17 novembre 1877. Rapport de M. Cochery, du 13 décembre. Rapport de M. Cordier, au Sénat, du 28 mars. *Journal officiel* des 28 novembre 1877, 15 février, 12 mars, 2 et 7 avril 1878.

les départements limitrophes, à l'exception de Seine-et-Oise.

Les imprimés sous bande sont imposés à 1 centime par 5 grammes jusqu'à 20 grammes, à 5 centimes de 20 à 50 grammes et par fraction de 50 grammes au-dessus.

Les imprimés divers sous enveloppe ouverte ou sous forme de lettres, à 5 centimes par 50 grammes ou fraction de 50 grammes.

Le droit sur le montant des valeurs déclarées est réduit de 20 centimes à 10 centimes par 100 francs ou fraction de 100 francs.

Le port des avis de réception de lettres et d'objets chargés ou recommandés, qui était de 20 centimes, est fixé à 10 centimes par avis.

Evaluation des résultats financiers de la réforme de 1878.

On s'est demandé, au moment de la discussion de la loi du 6 avril 1878, quels seraient les résultats financiers de cette réduction considérable de 25 centimes à 15 centimes.

On était à peu près d'accord qu'il faudrait environ quatre années avant que le Trésor eût retrouvé le niveau des recettes de 1877.

La perte, pendant les quatre années, était évaluée à une somme de 30 à 40 millions; mais les pouvoirs publics ne s'étaient pas arrêtés devant ce sacrifice, quoiqu'il fût important, en considération des avantages économiques qu'on attendait de la réforme.

Il y a lieu d'espérer que les prévisions du gouvernement se réaliseront.

Les recettes du service des postes se sont élevées, pendant l'année 1877, qui a précédé la réforme, à 116 126 000 francs. La loi du 6 avril 1878 a été appliquée le 1er mai suivant[1]. Dans l'année 1879, le produit des postes a été de 104 584 000 francs; en 1880 il s'est élevé à 112 696 000 francs.

Il est à peu près certain qu'au 1er mai 1882, la recette

1. Décret du 16 avril 1878.

annuelle aura dépassé le chiffre de 116 millions de l'année 1877.

Congrès de Paris.

Le traité de Berne, du 9 octobre 1874, avait décidé (art. 18), comme nous l'avons dit, que tous les trois ans au moins un congrès de plénipotentiaires des pays contractants se réunirait pour perfectionner le système de l'Union postale.

En exécution de cette disposition, le congrès s'est réuni à Paris le 2 mai 1878.

Traité de Paris du 1er juin 1878.

Une nouvelle convention a été faite le 1er juin suivant[1], entre les États signataires du traité de Berne et plusieurs autres États, qui sont entrés postérieurement dans l'association postale.

Union postale universelle.

Dans ce nouveau traité l'association internationale a pris le nom d'*Union postale universelle*.

Le congrès a confirmé et complété les décisions de la conférence de Berne par quelques dispositions nouvelles, dont l'expérience avait révélé la nécessité.

Améliorations importantes du service postal international.

Il a résolu une question qui n'avait pas été tranchée par le traité précédent et relative au règlement, pour le transport intermédiaire, des échanges directs entre deux pays au moyen de paquebots ou bâtiments de l'un d'eux, et des échanges entre deux bureaux d'un même pays, au moyen des services d'un autre pays.

Le transport intermédiaire est assimilé à un service tiers et soumis aux droits du transit ordinaire[2].

La nouvelle convention a modifié également les conditions du transit par l'intermédiaire d'un pays tiers.

Pour les parcours territoriaux, le traité de Paris supprime la distinction relative aux distances de transport; il supprime la faculté de porter au double le prix du transit applicable aux distances supérieures à 750 kilomètres ; la

1. Approuvée par la loi du 19 décembre 1878 et par décret en date du 27 mars suivant.
2. Art. 3 de la convention de Paris.

rémunération est fixée dans tous les cas à 2 francs par kilogramme de lettres ou cartes postales, et à 25 centimes par kilogramme d'autres objets.

Pour le transit maritime, il est convenu que les transports sur des parcours ne dépassant pas 300 milles marins cesseront d'être gratuits ; ils donneront droit à une indemnité de 2 francs par kilogramme de lettres ou cartes postales, et de 25 centimes par kilogramme d'autres objets, sauf le cas où ce parcours se confondrait avec un transit international, auquel cas les deux transports donneront lieu à une seule rémunération, celle afférente au transit territorial.

La taxe de 6 fr. 50 centimes par kilogramme de lettres ou cartes postales, fixée par le traité de Berne, est réduite à 5 francs. Pour les parcours maritimes la taxe de 25 francs est réduite à 15 francs [1].

Le traité de Paris modifie aussi les tarifs applicables aux envois postaux dans les pays de l'Union.

Pour les lettres ordinaires, il établit les taxes territoriales suivantes :

Lettres affranchies : 25 centimes par 15 grammes ;

Lettres non affranchies : double du prix d'affranchissement ;

Lettres insuffisamment affranchies : double de l'insuffisance.

Les surtaxes maritimes sont de : 10 centimes au maximum lorsque le transit est de 5 francs par kilogramme, de 25 centimes au maximum lorsque le transit est de 15 francs par kilogramme.

La carte postale est soumise à une taxe uniforme de 10 centimes et à une taxe maritime facultative de 5 centimes.

La taxe territoriale des papiers d'affaires, des échantillons de marchandises et des imprimés de toute nature,

1. Art. 4 du traité de Paris.

est fixée à 5 centimes par chaque poids de 50 grammes ou fraction de 50 grammes, et la surtaxe maritime, au chiffre maximum de 5 centimes, sans que le droit perçu puisse être inférieur à 25 centimes pour les papiers d'affaires, et à 10 centimes pour les échantillons.

Le maximum du poids des papiers d'affaires et des imprimés a été élevé à 2 kilogrammes.

En cas d'insuffisance d'affranchissement, ces objets ne donneront lieu, à la charge du destinataire, qu'à une taxe double du montant de l'insuffisance.

Le traité de Paris a accompli une réforme importante relativement aux recommandations : il a décidé que les objets de correspondance recommandés acquitteront, uniformément, en sus du prix d'affranchissement ordinaire, un droit fixe de 25 centimes. Le congrès a considéré, avec raison, que le travail et la responsabilité de la poste à l'égard des lettres recommandées ne varient pas suivant le poids de la lettre; que, par suite, le droit de recommandation doit être fixe et non progressif. Cependant, à raison des risques particuliers de leur service, les pays d'outre-mer pourront élever le droit de recommandation à 50 centimes.

La taxe sur les avis de réception des objets recommandés a été fixée au taux de la lettre simple, à 25 centimes.

Le congrès de Paris s'efforça de faire reconnaître, par une disposition générale, la responsabilité postale de tous les États de l'Union ; mais, devant les résistances des représentants de plusieurs gouvernements, on se borna à en admettre le principe, et l'on décida, par une mesure transitoire, que les pays hors d'Europe, dont la législation actuelle est exclusive de la responsabilité, pourront ajourner l'application de la clause, jusqu'au jour où ils auront pu obtenir constitutionnellement l'autorisation d'y souscrire.

Il est du reste bien entendu que les autres offices de l'Union ne sont pas astreints, dans leurs services respectifs,

à payer une indemnité pour perte d'envois recommandés, à destination ou provenant des pays d'outre-mer non responsables.

Le traité de Paris a réalisé encore d'autres améliorations de détail dont nous ne parlons pas.

Aucune limite n'a été assignée à sa durée; il restera en vigueur jusqu'à dénonciation.

Chaque État peut se retirer de l'association une année après la dénonciation du traité.

Le congrès se réunira de droit tous les cinq ans.

Traité du 1er juin 1878. Echange des lettres avec valeurs déclarées.

Le congrès de Paris s'est occupé, en outre, de régler les conditions de l'échange des lettres avec valeurs déclarées, entre les États qui croiront devoir consentir à cet arrangement [1].

Il a réglementé cette partie du service postal par un traité en date du 1er juin 1878, auquel ont adhéré les représentants des vingt États suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, les colonies danoises, l'Égypte, la France, les colonies françaises, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, les colonies portugaises, la Roumanie, la Russie, la Serbie, la Suède et la Suisse [2].

Les lettres contenant des valeurs-papiers déclarées peuvent être expédiées d'un pays dans un autre de ceux qui ont adhéré au traité du 1er juin. Chaque office a la faculté de déterminer le maximum qu'il entend appliquer vis-à-vis de ses correspondants étrangers, à la condition que ce maximum ne soit pas inférieur à 500 francs.

La liberté du transit est garantie sur le territoire de chacun des pays adhérents, et la responsabilité des offices, qui participent à ce transport, est engagée. Il en est de même à l'égard du transport maritime effectué ou

1. Le congrès de Berne s'était borné à émettre un vœu favorable à la mesure, mais il n'en avait pas fait l'objet de dispositions obligatoires.

2. Cet arrangement a été approuvé par la loi du 19 décembre 1878 et par décret en date du 27 mars suivant.

assuré par les offices des pays adhérents, pourvu toutefois que ces offices soient en mesure d'accepter la responsabilité des valeurs à bord des bâtiments dont ils font emploi.

Dans le cas où deux pays adhérents se trouveraient séparés par le territoire d'un pays non signataire ou seraient reliés entre eux par un service maritime, les offices correspondants sont autorisés à prendre des mesures spéciales pour assurer la transmission de leurs envois réciproques [1].

L'administration du pays d'origine est redevable envers l'administration du pays de destination d'une quote-part du droit d'assurance.

Ce droit est fixé à 5 centimes par 200 francs déclarés.

Les envois de valeurs déclarées donnent lieu, en sus des frais de transport intermédiaire ordinaire, au payement d'un droit proportionnel d'assurance de 5 centimes par 200 francs, pour transit territorial, et de 10 centimes par 200 francs, pour transit maritime, au profit de chacun des offices participant au transport avec responsabilité.

Les lettres contenant des valeurs déclarées sont assujetties aux taxes suivantes, exigibles des expéditeurs :

1° Au prix d'affranchissement applicable à une lettre ordinaire pour la même destination ;

2° Au droit fixe de recommandation ;

3° Au droit proportionnel d'assurance fixé par chaque pays contractant dans la limite maxima de 1/2 pour 100 de la somme déclarée.

Les offices contractants ont la faculté de percevoir sur les envois de valeurs déclarées, des droits de factage ou de remise à domicile [2].

La convention n'attribue le caractère délictueux qu'aux

1. Art. 1 et 2.
2. L'administration française n'use pas de cette faculté, qui est contraire aux règlements du service de la poste.

déclarations supérieures au montant des valeurs contenues dans la lettre. L'expéditeur étant libre de ne pas faire de déclaration, il est libre également de ne déclarer qu'une partie des valeurs [1].

En cas de perte ou de spoliation pour toute autre cause que la force majeure, le traité garantit à l'expéditeur, ou, sur sa demande, au destinataire, le remboursement, soit de la totalité de la valeur déclarée, soit d'une somme égale à la valeur manquante, si la perte ou la spoliation n'a été que partielle.

Le traité du 1er juin renferme encore quelques autres dispositions d'usage dans le service postal et qu'il est inutile de rappeler.

Bien que cette convention n'ait réuni encore qu'un petit nombre d'adhérents, elle sera utile néanmoins au développement des transactions commerciales, et donnera particulièrement au public français des facilités nouvelles pour ses relations avec l'extérieur.

Une autre convention, en date du 4 juin 1878, préparée également par le congrès de Paris, a réglé l'échange des mandats de poste entre seize pays ou groupes de colonies de l'Union postale universelle [2]. Convention du 4 juin 1878. Echange des mandats de poste.

L'échange des mandats de poste n'avait pas été l'objet des stipulations du congrès de Berne. Il était établi entre quelques États en vertu de conventions particulières.

La convention de Paris fixe le maximum des mandats à 500 francs; mais, dans leurs rapports réciproques, les administrations peuvent adopter une limite supérieure par des conventions spéciales [3].

Le montant des mandats est versé par les déposants et payé aux bénéficiaires en numéraire; si les administrations

1. Art. 6.
2. L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Egypte, la France, les colonies françaises, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Suisse.
3. Art. 1.

font usage de papier-monnaie, elles tiennent compte de la différence des cours.

Chacun des pays contractants a la faculté de déclarer transmissible par voie d'endossement, sur son territoire, la propriété des mandats de poste provenant d'un autre pays [1].

La taxe générale à la charge des envoyeurs de mandats est de 25 centimes par 25 francs, ou fraction de 25 francs. Mais, transitoirement, les administrations participantes sont autorisées à élever le droit jusqu'à 50 centimes sur tout mandat n'excédant pas 50 francs. A partir de 50 francs, le taux général est de 25 centimes par 25 francs.

Les administrateurs ont la faculté de percevoir un droit de factage pour le payement des mandats à domicile [2].

Le droit perçu sur l'envoyeur au moment du dépôt est partagé, par moitié, entre l'office d'origine et l'office de destination [3].

Cet arrangement a été approuvé par la loi du 19 décembre 1878.

Loi du 12 mars 1879. Suppression du droit de timbre sur les mandats de poste.

La loi du 12 mars 1879 a supprimé le droit de timbre sur les mandats de poste. Cette suppression était devenue nécessaire. La convention internationale du 4 juin 1878 ayant décidé que les mandats de poste ne peuvent être soumis à aucun droit quelconque en sus de la taxe de 25 centimes par 25 francs, avec le droit de timbre de 25 centimes, les mandats de poste d'un point de la France sur un autre auraient supporté un droit double de celui acquitté par les mandats envoyés à l'éfranger. Cette anomalie n'était pas admissible.

Dans l'exposé des motifs de la loi, le ministre des finances a exprimé l'espérance que la perte résultant pour le Trésor de la suppression du droit de timbre serait compensée et au delà, à bref délai, par le dé-

1. Art. 2.
2. Art. 3.
3. Voyez également le décret du 29 mars suivant.

veloppement nouveau du service des mandats de poste.

Une autre loi du 25 mars 1879 a accordé à l'expéditeur d'un mandat sur la poste le droit de demander, au moment du dépôt des fonds, moyennant un droit de 10 centimes, qu'il lui soit donné avis du payement du mandat. **Loi du 25 mars 1879. Avis de payements.**

La poste a été autorisée, en principe, par une troisième loi en date du 5 avril 1879[1], à recouvrer dans toutes les communes de France les effets non soumis au protêt. **Loi du 5 avril 1879 autorisant le recouvrement des valeurs par la poste.**

Il ne sera pas accepté, au début, des valeurs commerciales supérieures à 500 francs. Ce maximum pourra être élevé ultérieurement par des décrets insérés au *Bulletin des lois*.

La poste ne se charge provisoirement que des effets payables sans frais.

Les valeurs sont placées dans une enveloppe à l'adresse du bureau de destination, et soumises aux règles applicables aux lettres recommandées.

Elles sont passibles d'une taxe de 25 centimes.

La rétribution pour l'encaissement se compose : d'une remise de 25 centimes au profit du facteur encaisseur; d'une autre remise de 25 centimes au profit du titulaire du bureau d'encaissement (le taux des remises est abaissé à 10 centimes pour les effets dont la valeur ne dépasse pas 10 francs); et enfin d'un droit proportionnel de 1 pour 100 au profit du Trésor.

La responsabilité de l'État ne commence qu'avec l'encaissement effectif.

La perte de la lettre recommandée ou de la valeur n'engage la responsabilité de l'État que jusqu'à concurrence de 50 francs[2].

La même loi[3] autorise la poste à recevoir des abonne- **La poste reçoit des abonnemen aux journaux.**

1. Art. 1 et 5.
2. Un décret du 10 mai 1879 détermine les conditions d'application de cette loi.
3. Article 9.

ments aux journaux, revues et recueils périodiques, publiés en France, moyennant un droit de 3 pour 100 [1].

Les dispositions qui précèdent ont été modifiées par la loi du 21 juillet 1880.

Loi du 21 juillet 1880. Recouvrement par la poste des valeurs soumises au protêt. Abaissement des droits.

Le recouvrement, par le service des postes, qui n'était autorisé par la loi du 5 avril 1879 que pour les effets payables sans frais, peut s'effectuer, aux termes de la loi du 21 juillet 1880, même pour toutes les valeurs non soumises au protêt.

En cas de refus de payement à présentation, l'effet soumis au protêt est remis à un officier ministériel.

Les prélèvements fixés par la loi du 5 avril 1879 sont acquis au receveur et au facteur.

Le droit proportionnel à percevoir est maintenu à 1 pour 100, pour tout recouvrement ne dépassant pas 50 francs ; il est réduit à 1/2 pour 100 pour toute fraction excédant la somme de 50 francs.

Le gouvernement pourra, par décrets insérés au *Bulletin des lois*, abaisser successivement le droit jusqu'au taux uniforme de 1/2 pour 100.

Le droit de 3 pour 100 pour les abonnements aux journaux, revues, etc., est abaissé à 1 pour 100, plus un droit fixe de 10 centimes par abonnement.

Un règlement d'administration publique doit déterminer les règles à suivre dans les rapports entre le public et l'administration, et entre l'administration et les officiers ministériels chargés d'effectuer les protêts; il formulera le mode de constatation de la remise des valeurs. Ce règlement reconnaîtra le droit pour le déposant d'une valeur à recouvrer, d'indiquer l'officier ministériel de son choix pour le cas de protêt, et de consigner au bureau expéditeur le montant des frais de cet acte.

Organisation du service des colis postaux.

L'organisation du service des colis postaux dans les rela-

1. Un décret du 5 mai 1879 règle l'exécution de cette loi.

tions internationales a fait l'objet d'une conférence réunie à Paris au mois d'octobre 1880.

A la suite de cette conférence, une convention est intervenue, le 3 novembre 1880, entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Égypte, l'Espagne, l'Angleterre, l'Inde, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, la Hollande, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, la Suède, la Norvège, la Suisse et la Turquie.

Cette convention a été approuvée par la loi du 3 mars 1881 [1].

La création de ce nouveau service rencontrait des obstacles sérieux qui sont signalés dans l'exposé des motifs de la loi du 3 mars 1881 : « Nous ne nous étions point dissimulé, y est-il dit, la difficulté pour la France d'intervenir dans le transport des petits colis. Notre service postal n'est pas, en effet, organisé de manière à pouvoir subvenir par ses seules ressources à cette nouvelle charge : il lui faudrait des bâtiments pour la réception des colis, un service de messagerie pour le transport aux gares, un factage organisé pour la distribution aux destinataires. Nous trouvions, d'autre part, le transport des colis établi dans des conditions restreintes, et déjà effectué par les grandes compagnies de chemins de fer. Nous nous sommes proposé de nous adresser à ces compagnies et aux compagnies maritimes subventionnées pour les substituer à l'administration des postes dans l'exécution de la convention élaborée par la conférence. »

Aux termes de la convention du 3 novembre 1880, on peut expédier des colis sans déclaration de valeur jusqu'à concurrence de 3 kilogrammes, sous la dénomination de *colis postaux*, d'un des pays concordataires dans un autre

1. Proposition du gouvernement du 9 novembre 1880. Rapport à la Chambre des députés, de M. Hérault, du 28 décembre. Rapport, au Sénat, de M. Faye, du 18 février 1881.

pays, moyennant une taxe de 50 centimes par chaque colis[1].

L'administration des pays d'origine est redevable, envers chacune des administrations participant au transport territorial, d'un droit de 50 centimes par colis, et, s'il y a un ou plusieurs transports maritimes, elle doit à chacun des offices dont les services participent au transport maritime un droit dont le taux est fixé, par colis, depuis 25 centimes pour un parcours n'excédant pas 500 milles marins et s'élève successivement, à raison des distances, jusqu'à 3 francs, pour tout parcours de 6000 milles marins et au-dessus.

L'affranchissement des colis postaux est obligatoire.

L'office expéditeur bonifie, pour chaque colis, à l'office destinataire 50 centimes, avec addition des surtaxes, s'il y a lieu, plus les taxes maritimes. Ces dernières taxes sont également accordées à chaque office intermédiaire.

L'office destinataire est autorisé à percevoir un droit qui ne peut excéder 25 centimes par colis, pour le factage et pour l'accomplissement des formalités de douane.

La réexpédition, par suite de changement de résidence des destinataires, ainsi que le renvoi des colis postaux tombés en rebut, donne lieu à une perception supplémentaire de 50 centimes et au remboursement des droits de douane acquittés.

Les colis postaux ne peuvent contenir aucune lettre ni objet dont l'admission n'est pas autorisée par les lois de douane.

La perte d'un colis postal, sauf le cas de force majeure, donne droit à une indemnité jusqu'à concurrence de la valeur de l'objet perdu, sans toutefois que l'indemnité puisse dépasser 15 francs.

1. Comme mesure de transition, chacun des pays contractants a la faculté d'appliquer aux colis provenant ou à destination de ses bureaux une surtaxe de 25 centimes par colis. Exceptionnellement cette surtaxe est élevée à 50 centimes pour certains pays. Voy. art. 5 de la convention.

Les administrations des postes des pays contractants désignent les bureaux qu'elles admettent à l'échange international des colis postaux.

Tous les pays de l'Union postale universelle peuvent adhérer à cette convention.

Convention du 2 novembre 1880 avec les compagnies de chemins de fer et les compagnies maritimes, relative aux colis postaux internationaux.

En même temps que le gouvernement négociait le traité international, il faisait un accord avec nos sept grandes compagnies de chemins de fer et les quatre compagnies maritimes subventionnées, auxquelles il voulait confier l'exécution des engagements incombant à l'administration française.

Une convention fut conclue à cet effet le 2 novembre 1880.

Les sept grandes compagnies de chemins de fer et les quatre compagnies de transports maritimes subventionnées se sont engagées à effectuer le transport en grande vitesse des colis postaux de 3 kilogrammes et au-dessous, dans les conditions prévues par le projet de convention internationale.

Les compagnies percevront pour la rémunération de leurs services la taxe postale stipulée dans le traité international, c'est-à-dire 50 centimes par colis, et, en outre, un droit de 25 centimes comme taxe de factage, quand le colis est transporté à domicile.

Loi du 3 mars 1881. Approbation de ces conventions.

La loi du 3 mars 1881, qui a approuvé les conventions des 2 et 3 novembre 1880, a fait, en faveur des transports des colis postaux, une dérogation importante à nos lois fiscales.

Suppression de tous impôts sur les colis postaux, à l'exception du droit de timbre de 10 centimes.

Ces colis étaient assujettis par la législation existante : 1° à un droit de statistique de 10 centimes; 2° à un droit de timbre de 35 centimes sur les récépissés des chemins de fer (ou au droit de timbre sur les connaissements en cas de transports par eau); 3° à la taxe sur la grande vitesse, qui est de 23 pour 100 du prix de transport.

Tous ces impôts ont été supprimés en ce qui concerne les colis postaux, et remplacés par un droit de

timbre de 10 centimes, perçu sur les bulletins d'expédition.

Transports des colis postaux à l'intérieur.

Les réductions accordées au profit des transports internationaux des colis postaux devaient nécessairement être étendues aux colis postaux circulant dans l'intérieur de notre territoire. « Au lieu de la taxe simple applicable à la transmission des colis internationaux qui ne consulte pas les distances à parcourir, nous avons actuellement à l'intérieur, est-il dit dans l'exposé des motifs, pour le transport des petits colis, des tarifs de chemins de fer qui varient suivant les distances et atteignent des chiffres relativement élevés. Il nous a paru qu'il n'était pas possible de vous proposer des taxes internationales procurant une grande réduction dans les relations avec l'étranger, tandis qu'à l'intérieur le public serait privé de cet avantage. Nous avons été conduits également à appliquer à ces colis les mêmes taxes qu'aux transports de colis à l'étranger. La réduction de l'impôt établi sur ces expéditions était d'ailleurs sollicitée depuis longtemps par les assemblées départementales et par les chambres de commerce. Dorénavant, les expéditions des colis postaux, faites dans toute l'étendue du territoire français, ne sont assujetties qu'à un droit de timbre de 10 centimes. »

La réduction du prix de transport et des impôts est étendue aux transports à l'intérieur.

Ces réductions ont été ordonnées par les articles 5, 6 et 7 de la loi du 3 mars 1881.

Les compagnies de chemins de fer se sont engagées, par l'article 7 de la convention du 2 novembre, à faire également le transport des colis postaux de l'intérieur au prix de 50 centimes, et moyennant 25 centimes pour le factage, s'il y a lieu à factage.

Les diminutions d'impôts résultant de l'application de la loi du 3 mars ont été évaluées à 2 520 000 francs[1].

1. Pour le timbre	2 000 000 fr.
Pour l'impôt de grande vitesse	400 000
Pour le droit de statistique	120 000
Total	2 520 000 fr.

Le service des transports des colis postaux a été amélioré par les loi des 24 et 25 juillet 1881.

Augmentation des dimensions des colis postaux et faculté d'expédition contre remboursement.

Cette dernière loi autorise le ministre des postes et télégraphes à traiter avec les Compagnies de chemins de fer et de navigation afin de supprimer les conditions de dimensions et de volume imposées aux colis postaux par la loi du 3 mars 1881, à donner au public la faculté d'expédier les colis contre remboursement dans les conditions déterminées, et à accorder, par des traités spéciaux, les mêmes avantages, soit en France en dehors des limites d'exploitation de ces compagnies, soit aux colonies françaises, soit dans les relations avec les pays étrangers.

Le remboursement dont les colis postaux peuvent être grevés est soumis à une taxe de 50 centimes; il ne doit pas dépasser 100 francs; mais ce maximum peut être élevé par des décrets insérés au *Bulletin des lois*.

L'expéditeur des colis postaux transmis contre remboursement a droit au payement intégral des sommes perdues.

Modification des droits de timbre.

Le droit de timbre, établi par la loi du 19 février 1874, sur les recouvrements effectués par les entrepreneurs de transports, à titre de remboursement, est réduit à 10 centimes par chaque expédition, pour les colis postaux.

La même loi a supprimé le droit de timbre de 10 centimes pour les colis expédiés et distribués dans l'intérieur de la même ville.

La loi du 24 juillet a aboli également les droits de timbre sur les bulletins d'expéditions, sur les acquits-à-caution et passavants de douane, concernant les colis postaux transitant par la France et par l'Algérie, ainsi que la taxe du plombage.

Elle a réduit à un seul droit de 10 centimes le colis transporté successivement par voies terrestre et maritime.

Création de caisses d'épargne postales.

L'administration des postes a été chargée en 1881 d'un nouveau service d'une grande importance.

Elle a été constituée caisse d'épargne d'État.

Par cette création nouvelle, le gouvernement a voulu

donner spécialement à la population rurale une facilité d'épargne dont elle était généralement privée. « Dans les centres de population agglomérée, dit un rapport officiel, les caisses d'épargne se sont multipliées et ont grandi; mais, dans les campagnes, les ouvriers ruraux usent peu de ces établissements, qui sont généralement loin d'eux. Il faut donc, si l'on veut que cette utile institution se consolide et se développe, trouver le moyen de faire pénétrer ses bienfaits dans les couches de population qui n'y ont pas participé jusqu'ici. »

L'établissement d'une caisse d'épargne, administrée par le service des postes qui a des bureaux dans toutes les localités, a paru devoir donner satisfaction à ce besoin. « Ce qui nous fait défaut, est-il dit dans l'exposé des motifs de la loi du 9 avril 1881, ce sont des établissements qui recueillent l'épargne courante, les capitaux en formation. Il est nécessaire d'en créer beaucoup ; il faut que le paysan, que l'ouvrier, qui rencontrent sur leur route de si dangereuses tentations, trouvent aussi à chaque pas, pour ainsi dire, l'excitation au bien, à l'ordre, à l'économie. Sans doute il existe déjà dans notre pays un certain nombre de ces institutions de prévoyance, et nous sommes loin de méconnaître les services qu'elles ont rendus, qu'elles rendent encore ; mais leur nombre est bien insuffisant, si on le compare à l'étendue du pays et aux besoins de l'épargne publique. Ainsi nous n'avons aujourd'hui que 1370 caisses d'épargne ou succursales, en face de plus de 34 000 communes qui en sont absolument privées ; et dans les villes mêmes qui paraissent les plus favorisées, que d'entraves, que de gênes pour les déposants ! La caisse est ouverte un jour, deux jours par semaine, pendant un certain nombre d'heures strictement limité, dans un local unique. L'affluence à certaines époques est si considérable au guichet, que plus d'une personne recule devant une perte de temps qui est excessive. En outre, le maximum des versements est si rigoureusement fixé, qu'il faudrait revenir deux fois,

si par hasard on a plus de 300 francs à déposer dans la même semaine, sans compter des embarras, des formalités de toutes sortes qui rendent très méritoires, mais aussi bien difficiles, pour les paysans, les domestiques et les employés, qui en forment la principale clientèle, tous dépôts réguliers à la caisse d'épargne.

« Au contraire, l'administration des postes a des bureaux sur toute l'étendue du territoire, dans tous les quartiers de chaque ville. La poste est connue de tous, et à tous elle inspire confiance. Les agents sont tenus, par leur serment professionnel, à la discrétion la plus absolue, considération importante pour les habitants de nos campagnes, qui n'aiment point qu'on connaisse leurs affaires; enfin il sera facile aux receveurs des postes de se mettre au courant d'un service, nouveau en apparence, mais qui se rapproche par tant de points de celui des mandats, émis actuellement au nombre de douze millions par an, par plus de six mille bureaux. »

Les caisses d'épargne postales ont donné les meilleurs résultats en Angleterre, où elles ont été établies en 1861. En 1878, le nombre des bureaux était, dans la Grande-Bretagne, de 5831 ; celui des comptes courants, de 1 892 000, représentant une moyenne, par compte individuel, de 400 francs, et le total général du solde créditeur des déposants était de 754 725 000 francs.

En Belgique, cette institution a également très bien réussi.

A la fin de 1876, le nombre des bureaux s'élevait dans ce petit État à 169 285, et le montant des dépôts, à 92 471 765 francs.

Une caisse d'épargne postale a été créée en 1875 en Italie. En 1878, 3251 bureaux avaient déjà été ouverts, et le nombre des déposants était de 200 000 environ.

Le ministre des postes et des télégraphes a fait remarquer que, pour l'Italie comme pour l'Angleterre, la création de la caisse d'État n'a causé aucun tort aux anciennes

caisses d'épargne. En France, il est vraisemblable que les établissements existants conserveront également la plus grande partie de leur clientèle actuelle.

L'établissement d'une caisse d'épargne d'État était demandée chez nous depuis longtemps.

Plusieurs propositions individuelles ont été déposées devant l'Assemblée nationale [1] et devant la Chambre des députés [2] sur cet objet.

L'institution a été créée sur l'initiative de M. Cochery, ministre des postes et des télégraphes, qui a réalisé dans le service dont il a la direction de nombreuses et utiles réformes.

Loi du 9 avril 1881.

La loi du 9 avril 1881 [3] a institué, sous l'autorité du ministre des postes et des télégraphes, et sous la garantie de l'État, la *caisse d'épargne postale*.

Les déposants munis d'un livret de cette caisse peuvent continuer leurs versements et opérer leurs retraits dans tous les bureaux de poste français, organisés en agences de la caisse.

Les fonds de la caisse d'épargne postale sont versés à la caisse des dépôts et consignations; ils produisent, au profit de la caisse d'épargne, un intérêt de 3 francs 25 centimes pour 100 par an, et au profit des déposants, un intérêt de 3 pour 100.

Les arrérages échus au 31 décembre de chaque année s'ajoutent au capital et deviennent eux-mêmes productifs de revenus.

Le taux des intérêts en faveur de la caisse et en faveur des déposants ne peut être modifié que par une loi.

Les frais d'administration de la caisse d'épargne postale sont prélevés sur ses bénéfices, et, en cas d'insuffisance, il y est pourvu au moyen des intérêts d'une dotation créée par la même loi.

1. Proposition de MM. Fournier, Tallon et de Chabaud-Latour.
2. Proposition de M. Arthur Legrand.
3. Proposition du 17 janvier 1880. Rapport, à la Chambre des députés, de M. Audiffred, du 10 juin 1880. Rapport, au Sénat, de M. Le Bastard, du 3 février 1881.

Les mineurs sont admis à se faire ouvrir des livrets sans l'intervention de leur représentant légal. Ils peuvent retirer les sommes déposées sans cette intervention, mais seulement après l'âge de seize ans révolus, sauf opposition de leur tuteur.

Les femmes mariées peuvent user des mêmes facultés sans l'assistance de leurs maris, qui cependant ont droit de faire opposition aux retraits des fonds.

Le déposant dont le crédit est suffisant pour acheter 10 francs de rente au minimum peut faire opérer cet achat, sans frais, par la caisse postale.

Chaque versement ne peut être inférieur à 1 franc.

Le compte de chaque déposant ne peut excéder 2000 francs [1].

Lorsqu'un compte dépasse 2000 francs, si, dans les trois mois de l'avis, le déposant n'a pas réduit son crédit, il lui est acheté d'office, et sans frais, 20 francs de rente sur l'État.

Les demandes de retrait doivent être déposées à l'avance, et le remboursement a lieu dans un délai de huit jours au maximum, pour la France continentale.

En cas de force majeure, des décrets rendus, après avis du conseil d'État, peuvent autoriser la caisse postale à n'opérer le remboursement que par à-comptes de 50 francs au maximum, et par quinzaine.

La caisse d'épargne postale possède une dotation formée avec des ressources énumérées dans l'article 16 de la loi du 9 avril 1881, qui ne peuvent être aliénées qu'en vertu d'une loi.

La caisse des dépôts et consignations fait emploi de toutes les sommes déposées par la caisse d'épargne postale en

1. Les sociétés de secours mutuels sont admises à faire des versements à la caisse d'épargne postale, jusqu'à concurrence de 8000 francs. Les institutions de coopération, de bienfaisance et autres sociétés de même nature peuvent être admises à faire des versements dans les mêmes conditions, après en avoir obtenu l'autorisation du ministre.

valeurs du Trésor, sous la réserve du cinquième des versements, destiné à faire face aux demandes de remboursements, sans que cette réserve puisse excéder 100 millions de francs.

Nous ne parlons pas des nombreux décrets ou arrêtés ministériels rendus depuis 1871 jusqu'en 1880, pour assurer l'exécution des lois et conventions et améliorer le service des postes, dont l'exposé exigerait de trop longs développements.

§ 2. — SERVICE TÉLÉGRAPHIQUE.

Télégraphie privée. Historique.

La télégraphie privée ne date en France que de 1850. A l'origine, elle était assujettie à des taxes variables à raison des distances.

La loi du 28 mai 1853 réduisit le droit fixe de 3 francs à 2 francs, et le droit proportionnel de 12 centimes à 10 centimes par myriamètre parcouru.

Une nouvelle amélioration dans la perception de la taxe fut introduite par la loi du 22 juin 1854 qui décida que les distances seraient évaluées à vol d'oiseau. Les dépêches de Paris sur Paris furent réduites à 1 franc.

Les lois du 21 juillet 1856 et du 18 mai 1858 apportèrent encore d'autres améliorations.

Mais une réforme plus importante fut réalisée par la loi du 3 juillet 1861 qui établit deux taxes seulement : l'une pour les dépêches intra-départementales, l'autre pour les dépêches extra-départementales. La première fut de 1 franc, la seconde de 2 francs.

La loi du 7 juillet 1868 alla plus loin : elle réduisit la taxe télégraphiqne à 50 centimes pour les dépêches entre les bureaux d'un même département, et à 1 franc pour les dépêches entre les bureaux de deux départements.

Loi du 29 mars 1872. Surtaxe sur les dépêches.

Les motifs qui avaient imposé à l'Assemblée nationale l'obligation d'élever le port des lettres la déterminèrent également à accepter l'augmentation du prix des dépêches

télégraphiques. La loi du 29 mars 1872 ajouta au principal du coût de toute dépêche échangée entre deux bureaux du même département de France ou d'Algérie une surtaxe calculée à raison de 2 décimes par franc. La dépêche qui coûtait 50 centimes se trouva ainsi portée à 60 centimes.

La surtaxe était élevée à 4 décimes par franc pour les dépêches télégraphiques échangées entre deux bureaux quelconques en dehors du cas précédent; le prix de ces dernières dépêches était fixé ainsi à 1 franc 40 centimes.

Ces surtaxes avaient le grand inconvénient de nuire au développement de la télégraphie, qui est appelée à rendre à l'industrie et au commerce intérieur et extérieur de si grands services.

Il avait été entendu, à l'époque où elles ont été créées, qu'elles seraient supprimées, comme les surtaxes sur les lettres, aussitôt que les ressources du Trésor permettraient au ministre des finances d'en faire l'abandon.

L'usage de la télégraphie, à cette époque, était limité en France à un petit nombre de personnes. Les dépêches transmises sur notre territoire, en 1877, ne s'élevaient pas au-dessus du chiffre de 7 millions. En Angleterre et aux États-Unis, la télégraphie était employée au contraire presque universellement.

Cet état d'infériorité de la France provenait de deux causes principales : du taux exagéré des taxes et du petit nombre de bureaux télégraphiques.

C'est à ce double point de vue qu'il importait d'améliorer le service.

Le gouvernement présenta un projet de loi à cet effet.

Loi du 21 mars 1878. Taxe uniforme pour tout le territoire.

Il maintenait les deux taxes extra-départementale et intra-départementale; il les ramenait l'une et l'autre au taux antérieur de 1872, et il réduisait à 5 centimes par mot supplémentaire la progression au-dessus du minimum de vingt mots.

La commission du budget de la Chambre des députés repoussa ce système et y substitua une taxe unique pour

tout le territoire, à raison de 5 centimes par mot, sans que le prix de la dépêche pût être moindre de 50 centimes.

Le système des zones avait déjà été abandonné partout, excepté en Russie et en France; en adoptant une taxe uniforme, nous n'avons fait que suivre l'exemple de nos voisins. Cette réforme, qui apporte une grande simplicité dans le service, diminue sensiblement le prix des dépêches extra-départementales.

Elle fait une application plus équitable et plus rationnelle de l'impôt : la législation antérieure obligeait l'expéditeur d'une dépêche de moins de vingt mots, à payer pour des mots qu'il n'employait pas, ce qui pouvait l'engager à remplir sa dépêche de mots inutiles.

La loi du 21 mars 1878 n'a pas ces inconvénients; au-dessus du minimum de 50 centimes, l'expéditeur ne paye que le mot dont il se sert.

La réduction de prix considérable qu'elle réalise sur les dépêches de département à département procure un dégrèvement sensible au commerce et à l'industrie.

L'insuffisance du nombre des bureaux télégraphiques municipaux était notoire. Les bureaux municipaux ne desservaient que 2200 chefs-lieux de canton.

Pour compléter le réseau télégraphique et créer des bureaux dans les centres de population où ils sont nécessaires, il restait à en établir dans près de 800 chefs-lieux de cantons et dans plus de 600 communes importantes.

La loi du 21 mars 1878 a ouvert un crédit de 3 300 000 francs, applicable à l'augmentation du personnel et du matériel du service télégraphique. On a pensé que ce crédit, renouvelé pendant quatre ou cinq ans, suffirait pour donner à l'administration le moyen de répondre aux besoins du moment.

Effets financiers de la réforme.

Quelles seront, pour le Trésor public, les conséquences de la modification des taxes effectuées par la loi du 21 mars 1878? Cette question a préoccupé les pouvoirs

publics, à l'époque où la réforme a été proposée. Il était difficile d'y répondre à priori avec certitude. « Il est permis de penser, portait l'exposé des motifs, que l'accroissement qui se produira dans le mouvement de la correspondance interdépartementale atteindra la proportion de 75 pour 100. La réduction du tarif étant de 50 pour 100, la perte sur les recettes pourra atteindre un million de francs pendant la première année de l'application de la réforme; mais cet affaissement de recettes disparaîtra dès le second exercice. On ne tardera pas à recueillir les résultats féconds de la mesure. »

D'après d'autres évaluations plus timides, on avait prévu que l'abaissement des taxes imposerait au Trésor une perte de 4 200 000 francs; et l'on supposait que cette perte serait couverte en trois années par l'augmentation du nombre des dépêches.

L'accroissement a dépassé notablement le chiffre des prévisions.

La télégraphie privée avait produit 16 600 000 francs dans l'année qui a précédé l'application de la loi du 21 mars 1878[1]. Au lieu d'un déficit de 1 million prévu par les plus optimistes, dans la première année qui a suivi la promulgation de la loi, en 1879, la télégraphie privée a donné une recette de 21 365 000 fr., c'est-à-dire un excédent de plus de 4 millions et demi! La recette de l'exercice 1880 s'est élevée à 24 090 000 francs.

Les taxes sous-marines, sémaphoriques et urbaines, ainsi que les mesures propres à mettre les règles du service télégraphique intérieur en harmonie avec celles du service international, sont déterminées par décret, sauf la sanction législative pour celles qui peuvent affecter les recettes de l'État.

Les réformes n'ont pas été limitées à la télégraphie inté-

1. La loi du 21 mars 1878 a été appliquée le 1er mai suivant.

rieure : la télégraphie internationale a été également l'objet d'importantes améliorations.

Télégraphie internationale. Convention de Paris du 22 mai 1865.

La convention de Paris, du 22 mai 1865, avait déjà réalisé de grands progrès dans ce dernier service.

Cette convention n'admit qu'à titre d'exception la tarification par zone.

Elle réduisit le tarif des dépêches d'État à État.

Elle assura le secret des correspondances privées au moyen de vocabulaires chiffrés.

Pour la formation des tarifs intermédiaires, le franc fut adopté par tous les États européens comme unité monétaire.

La convention de 1865 accepta, en outre, la dépêche recommandée, la dépêche à faire suivre et la dépêche poste restante.

Enfin, elle décida que des conférences internationales auraient lieu tous les trois ans, en vue d'améliorer la télégraphie d'État à État.

Les traités faits à la suite des conférences de Vienne, en 1868, et de Rome, en 1872, ne contiennent aucune modification notable.

Convention de Saint-Pétersbourg.

Mais la convention de Saint-Pétersbourg, du 22 juillet 1875, a réalisé quelques réformes qui doivent être signalées.

Elle a été conclue entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Russie, la Suède, la Norvège, la Suisse et la Turquie.

La première partie de la convention renferme des clauses générales à peu près immuables, qui étaient déjà insérées dans les traités de Paris, de Vienne et de Rome.

La deuxième partie comprend des dispositions variables, qui suivent le progrès des sciences et le perfectionnement des appareils.

Ces dernières dispositions, arrêtées dans un règlement oint à la convention, doivent être revisées tous les rois ans.

Un des articles[1] de ce règlement stipule que les fils spéciaux établis par chaque État pour assurer une rapide transmission des télégrammes, ne devront point créer une concurrence de taxe contre les voies existantes; on peut ouvrir au public autant de voies que possible, mais à la condition que les taxes soient égales.

Le traité distingue deux catégories de dépêches : les dépêches européennes et les dépêches extra-européennes. Pour les premières, il maintient le mode de taxation antérieur; mais en ce qui concerne la seconde catégorie, la taxe a été établie par mot sur tout le parcours, sans condition de minimum pour le nombre de mots, ou avec un minimum de dix mots, au choix de chaque office, à la condition d'appliquer le même système à toutes les correspondances avec les offices extra-européens.

Le règlement modifie la part afférente aux offices européens dans les taxes des dépêches extra-européennes.

Il contient aussi différentes dispositions relatives à des questions d'administration.

Cette convention a été approuvée par la loi du 9 décembre 1875[1].

La loi du 9 décembre 1875 approuve cette convention.

L'organisation du service de la télégraphie a été réformée successivement par plusieurs mesures législatives et administratives.

Réunion des deux services des postes et des télégraphes.

L'Assemblée nationale s'était occupée, en 1872, de la concentration des deux services des postes et des télégraphes.

Avis de la commission des services administratifs.

Dans un rapport en date du 21 juin 1872, la commission des services administratifs avait demandé que les deux administrations fussent réunies en une seule, sous le titre de Direction générale des Postes et des Télégraphes.

Mais on présenta des objections contre ce projet. Le

1. Art. 14.

1. Proposition du 9 novembre 1875. Rapport de M. Oscar de Lafayette, du 6 décembre. *Journal officiel* des 11, 12 et 13 novembre, 10 et 17 décembre 1875.

ministre de l'intérieur, notamment, soutint que des intérêts politiques supérieurs exigeaient que l'administration centrale des télégraphes relevât de son département, et il s'opposa à la réunion.

On reconnut cependant qu'il y aurait avantage pour le Trésor, pour les communes et pour les particuliers, à ce que le service télégraphique fût fait par des agents des postes dans les localités secondaires, et à ce que les guichets de la poste et ceux du télégraphe fussent placés partout les uns à côté des autres. Mais on admettait en même temps que lorsque le bureau télégraphique aurait une certaine importance, son exploitation devait être distincte de l'administration postale.

On chercha à établir un contrôle plus efficace et une meilleure comptabilité dans le service télégraphique.

Loi du 6 décembre 1873.

La loi du 6 décembre 1873[1] décida qu'un règlement d'administration publique déterminerait les mesures à prendre par les ministres de l'intérieur et des finances pour améliorer le fonctionnement des deux services; que les agents des postes seraient chargés du service télégraphique dans les bureaux municipaux et autres d'ordre inférieur, et que les bureaux de la poste et du télégraphe devaient être établis dans la même maison, ou, en tous cas, dans les meilleures conditions possible de proximité.

La même loi soumit la comptabilité de l'administration des télégraphes et ses éléments à la surveillance de l'inspection des finances.

Règlement d'administration publique du 10 juillet 1876 sur les rapports des deux services.

Le règlement d'administration publique, destiné à assurer l'exécution de la loi du 6 décembre 1873, ne fut rendu que le 10 juillet 1876.

Il détermina les conditions du concours des agents des postes à la gestion du service télégraphique.

1. Rapport de M. Rolland, des 21 juin 1872 et 18 juillet 1873. *Journal officiel* des 7 juillet 1872, 18 août, 13 et 26 novembre, 6 et 7 décembre 1873.

Il régla les rapports des deux administrations en cas de réunion ou de juxtaposition des services, et les conditions du contrôle de la comptabilité de l'administration des télégraphes par l'inspection des finances.

Décret du 27 février 1878 rattachant le service des télégraphes au ministère des finances.

Le service télégraphique a été enlevé au ministère de l'intérieur et rattaché à celui des finances par un décret du 27 février 1878.

Il a été mis dans les attributions du sous-secrétaire d'État, sous la réserve des droits conférés au ministre de l'intérieur par les articles 3 et 4 de la loi du 29 novembre 1850.

Loi du 5 avril 1878 qui autorise le ministre des finances à consentir des abonnements à prix réduits.

La loi du 5 avril 1878[1] a autorisé le ministre des finances à consentir des abonnements à prix réduits en matière de correspondances télégraphiques. L'exposé des motifs de cette loi fait remarquer que « les compagnies de chemins de fer jouissent, en vertu de la loi du 26 novembre 1850, d'abonnements à prix réduits, pour celles de leurs dépêches qui n'intéressent ni la sécurité des voyageurs ni la sûreté de l'exploitation; que les chambres de commerce, les syndicats des agents de change et des courtiers de commerce jouissent également de la même faveur, en vertu de la loi du 28 mai 1853, pour la transmission des dépêches relatives aux cours des bourses et marchés; que les mêmes motifs ont dû déterminer le gouvernement, dans l'intérêt du Trésor et du public, à étendre le principe des abonnements ».

Décret du 16 avril 1878. Les récépissés des télégrammes ne sont plus obligatoires.

Les récépissés des télégrammes ne sont plus obligatoires, en vertu d'un décret du 16 avril 1878; ils ne sont délivrés par l'administration que sur la demande de l'expéditeur et contre le payement d'une taxe de 10 centimes. Les télégrammes internationaux et les télégrammes intérieurs spéciaux sont seuls exceptés de cette règle.

1. Proposition du 21 mars 1878. Rapport de M. Wilson, à la Chambre des députés, du 23 mars. Rapport de M. Oscar de la Fayette, au Sénat, du 28 mars. *Journal officiel* des 26 mars et 6 avril 1878.

Décret du 5 février 1879.

Création du ministère des postes et des télégraphes.

Les deux services des postes et des télégraphes ont été détachés du ministère des finances par un décret en date du 5 février 1879, et forment actuellement un ministère spécial sous le nom de : Ministère des postes et des télégraphes.

CHAPITRE XX

RÉFORME DE LA LÉGISLATION SUR LES PENSIONS CIVILES.

Législation actuelle sur les pensions civiles. — Loi du 9 juin 1853. — Loi du 22 août 1790 et décret du 13 septembre 1806. — Suppression des caisses particulières de retraites. — Conséquences de cette suppression. — Avis du Conseil d'État contre le système de la loi de 1853. — Conclusions de la commission du Corps législatif dans le même sens. — Résultats de l'application de la législation actuelle. — Nécessité d'une réforme. — Rapport de la commission des services administratifs en 1872. — Proposition de M. l'amiral de Montaignac. — Prise en considération et renvoi au Conseil d'État par l'Assemblée nationale. — Rapport de M. Le Trésor de la Rocque, conseiller d'État. — Projet de loi du Conseil d'État. — Projet de loi du gouvernement. — Examen de ce projet. — Charges qui devront résulter de l'application de la loi de 1853.— Charges qui seraient imposées au Trésor par le nouveau projet de loi. — Économie à provenir de ce projet. — Avantages résultant pour les fonctionnaires de la création d'une caisse de prévoyance. — Les retenues ne seraient pas augmentées. — Le revenu assuré aux fonctionnaires serait plus que l'équivalent de la pension de retraite actuelle.— Les fonctionnaires conserveraient le capital des retenues et des subventions, ainsi que les intérêts capitalisés. — Fonds de réserve. — Époques où le capital des retenues et des subventions est acquis aux fonctionnaires. — Les fonctionnaires auraient la faculté de convertir le capital en une rente viagère. — Droits des veuves. — Droits des enfants. — Fonctionnaires auxquels la nouvelle loi ne sera pas applicable. — Période transitoire. — Charges résultant de la législation actuelle. — Charges imposées en faveur des fonctionnaires nouvellement nommés. Évaluation de ces charges. — Conclusion. — Le projet de loi a été voté par le Sénat. — Il est soumis à l'examen de la Chambre des députés. — La réforme doit-elle être étendue aux pensions militaires?

Législation actuelle sur les pensions civiles.

Loi du 9 juin 1853.

Les pensions des fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État sont réglées par la loi du 9 juin 1853; toutefois celles des ministres, des sous-secrétaires d'État, des membres du Conseil d'État, des préfets et des sous-préfets sont réglées par la loi du 22 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806.

Les fonctionnaires et employés auxquels est applicable la loi de 1853 supportent une retenue de 5 pour 100 sur les sommes qui leur sont payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, ou qui constituent à tout autre titre un émolument personnel; ils subissent, en outre, une retenue du douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination et de toute augmentation ultérieure; ils supportent encore d'autres retenues pour cause de congés et d'absences ou par mesures disciplinaires.

Le droit à la pension de retraite est acquis par ancienneté à soixante ans d'âge et après trente années de services.

Il suffit de cinquante-cinq ans d'âge et de vingt-cinq ans de services, quand on a passé quinze ans dans les grades et emplois qui constituent ce que la loi appelle la partie active.

Le titulaire qui est reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions est dispensé de la condition d'âge établie par la loi.

La pension est basée sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenue, dont on a joui pendant les six dernières années d'exercice.

Elle est fixée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement moyen; néanmoins, pour vingt-cinq ans de services entièrement rendus dans la partie active, elle est de la moitié du traitement, avec accroissement pour chaque année de services en sus, d'un cinquantième du traitement. En aucun cas, elle ne peut excéder ni les trois quarts du traitement moyen, ni les maximum déterminés par la loi.

Pour les agents diplomatiques et consulaires, le maximum varie suivant les grades. Ainsi, les pensions des ambassadeurs peuvent monter à 12 000 francs, celles des ministres plénipotentiaires de première classe, à 10000 francs, tandis que les pensions des chanceliers d'ambassade et de

légation ne peuvent pas dépasser 2400 francs, et celles des chanceliers de consulat, 1800 francs.

Les magistrats de l'ordre judiciaire et de la cour des comptes, les fonctionnaires de l'enseignement, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, reçoivent des pensions pouvant atteindre les deux tiers de leur traitement moyen, sans dépasser toutefois 6000 francs.

Le maximum des pensions des fonctionnaires et employés des administrations centrales et du service intérieur des différents ministères, et des agents et préposés de toutes classes, autres que ceux que nous venons d'indiquer, est fixé ainsi qu'il suit : à 750 francs pour les traitements de 1000 francs et au-dessous ; aux deux tiers du traitement moyen, sans pouvoir descendre au-dessous de 750 francs pour les traitements de 1001 à 2400 francs ; à 1600 francs pour les traitements de 2401 à 3200 francs ; à la moitié du traitement moyen, de 3201 à 8000 francs ; et à 4000, 4500, 5000, 6000 francs pour les traitements de 8001 à 9000, de 9001 à 10500, de 10 501 à 12 000 et au-dessus de 12 000 francs.

Les fonctionnaires ou agents à salaires et remises, comme les conservateurs des hypothèques, les receveurs de l'enregistrement et du timbre, les courriers des postes, ne peuvent prétendre, au maximum, qu'à des pensions de 3000, 2000 et 1200 francs.

La loi du 9 juin 1853 contient des dispositions de faveur dont bénéficient les fonctionnaires et employés qui sont mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement accompli dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou combat soutenus dans l'exercice de leurs fonctions ; et ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer. Ces fonctionnaires peuvent exceptionnellement obtenir une pension, quels que soient leur âge et la durée de leur activité.

Ceux qui, à raison d'infirmités graves résultant de l'exercice de leurs fonctions, ne peuvent pas continuer leur service, ou dont l'emploi vient à être supprimé, peuvent également recevoir une pension, s'ils comptent cinquante ans d'âge et vingt ans de services dans la partie sédentaire, ou quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de services dans la partie active.

Les magistrats mis à la retraite, en vertu du décret du 1er mars 1852, sur la limite d'âge, qui remplissent la condition de services que nous venons d'indiquer, peuvent aussi invoquer cette disposition de faveur.

La pension est de moitié du dernier traitement, sans pouvoir excéder les maximum fixés par la loi, lorsque l'impossibilité de remplir les fonctions provient des suites d'un acte de dévouement ou de courage; dans les autres cas, la pension est liquidée, suivant que l'ayant droit appartient à la partie sédentaire ou à la partie active, à raison d'un soixantième ou d'un cinquantième du dernier traitement, pour chaque année de service civil; elle ne peut être inférieure au sixième de ce traitement.

La veuve du fonctionnaire qui a obtenu une pension de retraite, ou qui a accompli la durée de service fixée par la loi, a droit à pension, pourvu que le mariage ait été contracté six ans avant la cessation des fonctions du mari.

Cette pension est du tiers de celle que le mari a obtenue ou à laquelle il aurait eu droit. Elle ne peut être inférieure à 100 francs, sans toutefois excéder celle que le mari aurait obtenue ou pourrait obtenir.

Le droit à pension n'existe pas pour la veuve dans le cas de séparation de corps prononcée sur la demande du mari.

La veuve du fonctionnaire ou employé a exceptionnellement droit à pension, lorsque le mari, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a perdu la vie dans un naufrage, ou par suite d'un acte de dévouement ou de courage, de la

nature de ceux dont nous avons parlé, ou par un accident grave résultant de l'exercice de ses fonctions.

Dans ce dernier cas, la pension de la veuve est du tiers de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir; elle est des deux tiers dans les deux autres cas.

Il suffit alors que le mariage ait été contracté antérieurement à l'événement qui a amené la mort ou la mise à la retraite du mari.

Les orphelins mineurs d'un fonctionnaire ou employé ayant obtenu pension, ou ayant accompli la durée de service exigée par la loi, ou ayant perdu la vie dans un des cas qu'elle prévoit, ont droit à un secours annuel, lorsque la mère est ou décédée, ou inhabile à recueillir la pension, ou déchue de ses droits.

Ce secours, quel que soit le nombre des enfants, est égal à la pension de la mère, fixée comme nous l'avons expliqué. Il est partagé entre eux par égales portions, et payé jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de vingt et un ans accomplis.

Loi du 22 août 1790 et décret du 13 septembre 1806.

Ainsi que nous l'avons dit, la loi du 22 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806, continuent à être applicables aux ministres et sous-secrétaires d'État, aux membres du Conseil d'État, aux préfets et sous-préfets.

Ces textes n'imposent aucune retenue sur le traitement des fonctionnaires.

Ils exigent, pour que ceux-ci aient droit à pension, qu'ils comptent trente ans de services effectifs et cinquante ans d'âge.

La pension est du sixième du traitement. Chaque année de services en sus de trente ans produit une augmentation progressive du trentième des cinq autres sixièmes des appointements. Le maximum de la pension est des deux tiers du traitement, sans pouvoir dépasser 6000 francs.

En vertu de l'article 21 de la loi du 22 août 1790, le fonctionnaire public, que ses blessures ou infirmités obligent à quitter ses fonctions avant trente années de services,

reçoit une pension déterminée d'après la nature et la durée de ses services, le genre de ses blessures et la gravité de ses infirmités.

La loi ne fixe, dans ce cas, aucune condition d'âge et de durée de services. Cependant, en fait, le Conseil d'État n'a jamais accordé de pensions, dans ces circonstances, à des fonctionnaires ayant moins de vingt ans de services.

Suppression des caisses particulières des retraites.

Il existait, avant la loi du 9 juin 1853, vingt-cinq caisses de retraites particulières, pour : les employés de la Légion d'honneur ; — la magistrature ; — les bureaux du ministère de la justice et du Conseil d'État ; — le ministère des affaires étrangères ; — les fonctionnaires et professeurs de l'Université et les employés des bureaux du ministère de l'instruction publique ; — les fonctionnaires et les régents des collèges communaux ; — les employés des bureaux de l'administration des cultes ; — les employés des ministères de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce et de la police générale ; — les professeurs et employés du Conservatoire national de musique ; — les employés du service des prisons ; — les employés des haras, dépôts d'étalons et écoles vétérinaires ; — les vérificateurs et employés du service des poids et mesures ; — les professeurs et employés des écoles d'arts et métiers ; — les agents de l'intendance de Marseille ; — les fonctionnaires et employés des ponts et chaussées et des mines ; — les employés des bureaux du ministère de la guerre et les commis entretenus pour le service des bureaux de l'intendance militaire ; — les écoles militaires ; — les poudres et salpêtres ; — les écoles d'artillerie et du génie ; — les contrôleurs et reviseurs d'armes ; — l'École polytechnique ; — les fonctionnaires et employés des ministères d'État, de la maison de l'Empereur et des finances ; — les greffe et archives de la Cour des comptes ; — les caisses d'amortissement et des dépôts et consignations ; — les courriers des postes ; — les employés de l'ancienne Chambre des pairs.

Conséquences de cette suppression.

La loi du 9 juin 1853 supprima ces vingt-cinq caisses

particulières; les rentes formant leur actif furent annulées en vertu de l'article 1er de la loi.

Le même acte législatif a disposé que les retenues faites sur les traitements des fonctionnaires et employés seront comprises dans les recettes annuelles de l'État, que les pensions seront inscrites au grand-livre de la dette publique, et que le payement des pensions figurera parmi les dépenses du budget.

L'administration financière de cette époque aimait les expédients; elle trouva dans cette combinaison, pour quelques années, une augmentation des ressources annuelles.

Par suite des dispositions générales de la loi de 1853, 30 000 agents et fonctionnaires, qui jusqu'alors n'avaient pas eu droit à pension, furent soumis à une retenue de 5 pour 100 sur leurs traitements, et ils ne devaient recevoir de pensions que dans un avenir éloigné.

Il est vrai que lorsque arrivera l'échéance des retraites des nouveaux assujettis, le budget se trouvera surchargé d'une somme assez considérable; mais on ne se préoccupa pas des budgets lointains. Le gouvernement, dans cette circonstance, agit comme les fils de famille dissipateurs, qui grèvent l'avenir pour se procurer tout de suite une ressource précaire.

Les avertissements ne lui manquèrent pourtant pas.

Le système de la loi fut combattu énergiquement par les hommes les plus compétents.

Avis du Conseil d'État sur le système de la loi de 1853.

Le Conseil d'État, consulté, émit, le 15 mars 1851, un avis défavorable au projet.

Il considéra la suppression des caisses de retraites particulières aux diverses administrations comme une innovation malheureuse; il s'éleva contre les dispositions qui attribuent l'actif de ces caisses à l'État, en mettant à la charge du Trésor le payement de toutes les pensions civiles, les retenues n'étant plus qu'une simple atténuation de cette dépense.

Il fit ressortir l'inconvénient de porter au budget des

dépenses une somme considérable, en partie couverte par le montant des retenues inscrites au budget des recettes, par la raison qu'on ne se rend pas compte facilement de semblables compensations; il demanda qu'on n'ajoutât au budget des dépenses que le montant des subventions qui seraient allouées aux caisses spéciales.

Il faisait remarquer qu'en augmentant les recettes du Trésor du montant des retenues imposées aux fonctionnaires pour la première fois admis au bénéfice de pensions de retraites, le projet de loi procurait à la vérité des ressources temporaires à l'État; mais, quand ces nouveaux ayants droit auront l'âge et la durée de services nécessaires pour obtenir pension, une charge énorme viendra peser sur le Trésor, sans qu'aucune ressource ait été créée pour y faire face, les retenues opérées annuellement sur les traitements ayant été successivement absorbées.

Des caisses spéciales de retenues peuvent être constituées, au contraire, de manière à se composer une dotation propre, à l'aide de leurs retenues capitalisées, des bénéfices tontiniers et des subventions qu'elles pourraient obtenir de l'État; elles arriveraient ainsi à posséder les ressources nécessaires au payement des pensions mises à leur charge.

Parmi les caisses dont le projet proposait la suppression, plusieurs se suffisaient déjà à elles-mêmes sans subvention.

Le système du projet de loi paraissait au Conseil d'État avoir l'inconvénient d'établir des règles uniformes pour les services publics, et de ne pas permettre, aussi complètement que celui des caisses spéciales, de faire la part des besoins de chacun des services, ou d'approprier à leurs conditions particulières les règles relatives aux pensions des différentes catégories de fonctionnaires.

Sans doute, les caisses spéciales existantes n'avaient point réalisé complètement les espérances en vue desquelles elles avaient été créées; mais cela tenait à diverses causes qu'on pouvait faire disparaître. Ainsi, elles n'avaient

pas été constituées de façon à pouvoir accroître leurs ressources au moyen de l'accumulation de leurs revenus; les conditions imposées aux fonctionnaires avaient été réglées avec imprévoyance; les retenues étaient généralement trop faibles; certaines caisses avaient été grevées de pensions qui n'étaient pas représentées par des retenues antérieures suffisantes; les événements politiques, en les chargeant du payement des pensions accordées avant l'âge et en dehors des conditions normales, avaient aggravé leurs charges au delà de toutes prévisions. Toutes ces défectuosités pouvaient cesser au moyen d'une meilleure organisation des caisses.

Conclusions de la commission du Corps législatif dans le même sens.

La commission du Corps législatif, chargée d'examiner le projet du gouvernement, en proposa également le rejet, principalement par le motif que le service des pensions serait un jour fort onéreux pour l'État.

Le gouvernement et la Chambre des députés ne tinrent aucun compte de ces sages avis, et la loi fut adoptée.

Résultats de l'application de la législation actuelle.

Les prévisions du Conseil d'État et de la commission parlementaire se sont réalisées.

Le payement des pensions impose au Trésor des charges qui vont toujours croissant.

La dépense a été encore aggravée par l'abus des dispositions des lois du 9 juin 1853 et du 22 août 1790, qui donnent la faculté d'accorder des pensions pour cause d'infirmités, en dehors des conditions ordinaires d'âge et de durée de services.

Nécessité d'une réforme.

Les commissions du budget se sont fréquemment préoccupées des dépenses que la législation actuelle impose au Trésor, et ont réclamé instamment une réforme.

Le gouvernement a reconnu lui-même l'urgence d'un remède efficace.

Dans son rapport à M. le Président de la République, du 8 janvier 1875, le ministre des finances signalait l'accroissement annuel des subventions de l'État et faisait remarquer que l'application de la loi de 1853 aurait pour

effet d'augmenter encore les crédits de cette nature pendant plusieurs années. Il réclamait pour l'avenir l'abrogation de cette loi. En attendant, pour atténuer les effets de la législation existante, il demandait que le gouvernement se montrât plus rigoureux pour l'admission des demandes de pensions; qu'il retardât autant que possible la mise à la retraite d'office des fonctionnaires qui sont encore en état de servir, et surtout qu'il accordât moins facilement les pensions exceptionnelles. Il considérait aussi que les limites d'âge réglementaires étaient généralement prématurées.

La nécessité de réformer le régime des pensions était reconnue unanimement; mais le même accord n'existait pas sur le système à adopter.

Pour arriver au résultat qu'on devait atteindre, fallait-il revenir au système défendu par le Conseil d'État dans l'avis du 16 mai 1851?

Fallait-il, au contraire, faire une réforme plus radicale encore, en remplaçant le système des pensions par le régime des assurances?

Rapport de la commission des services administratifs.

La commission des services administratifs s'était prononcée en faveur de ce dernier système. Le rapport de M. de la Monneraye, du 23 février 1872, disait que « sans enlever au Trésor la gestion de la Caisse des pensions, on pourrait l'organiser d'une manière indépendante, et de façon qu'elle pût se suffire absolument à elle-même; qu'écartant le principe de la loi de 1790, qui faisait de la pension du fonctionnaire une récompense nationale, on lui rendrait un caractère beaucoup plus conforme aux idées modernes, celui d'une assurance; que, dès lors, les conditions pourraient varier suivant les prévisions du contrat: il deviendrait possible d'aliéner ou de réserver le capital des retenues, de constituer un droit après vingt années et même moins, d'élever indéfiniment et progressivement le montant de la pension, jusqu'à ce qu'il atteignît, ainsi que cela a lieu dans des pays voisins, le chiffre même

du traitement d'activité; que la pension pourrait être réversible sur la veuve pour une portion plus élevée. »

S'inspirant de cette pensée, M. l'amiral de Montaignac et trois autres de ses collègues[1] déposèrent une proposition le 24 mars 1873, pour la création d'une *Caisse nationale de prévoyance* des fonctionnaires civils. « Le chiffre des pensions civiles, disent les auteurs de cette proposition, qui était en 1868 de 30 243 000 francs, s'élève en 1873 à 39 650 000 francs. Il est impossible de prévoir où s'arrêtera cette progression. Proposition de M. de Montaignac.

» Ce n'est pas le seul inconvénient de la loi de 1853.

» Le système des retenues sur lequel repose toute l'économie de la loi ne ménage en effet à l'État aucunes ressources pour les obligations qu'elle crée. Les retenues qu'elle prescrit d'exercer sur les traitements des fonctionnaires ne sont ni mises en réserve, ni capitalisées. Elles sont appliquées chaque année aux dépenses générales, et donnent lieu à une opération d'ordre qui ne fait que grossir d'une façon fictive les chiffres de la recette et de la dépense. Ordonnées en vue de l'avenir, elles procurent ainsi au Trésor des ressources qui sont immédiatement absorbées. En réalité, elles équivalent à une simple réduction du traitement d'activité des fonctionnaires. Il est donc vrai de dire que la loi du 9 juin 1853 a le tort grave, au point de vue fiscal, d'imposer à l'avenir des charges pour l'acquittement desquelles elle n'assure pas de ressources.

» D'un autre côté, elle n'offre pas aux fonctionnaires des avantages équitablement proportionnés aux retenues qu'ils subissent. Elle ne leur promet que des pensions, c'est-à-dire des rentes viagères qui s'éteignent sans laisser jamais aucun patrimoine à leurs enfants.

» L'obtention de la pension est subordonnée à la continuité de trente ans de service. Le fonctionnaire qui, ayant

1. MM. le marquis de Plœuc, Léon Riant et Audren de Kerdrel.

usé sa vie au service de l'État, meurt après vingt ans, après vingt-cinq ans, après vingt-neuf ans et onze mois de fonctions publiques honorablement remplies, n'a pas la consolation de léguer à sa famille la moindre partie des retenues qu'il a subies.

» Ce n'est pas à de simples modifications de la loi de 1853 qu'on peut demander le redressement de ces griefs et l'amélioration de la situation des fonctionnaires. Il nous paraît résulter d'une expérience très intéressante, qui se développe avec plein succès dans l'industrie privée, que pour l'État comme pour les fonctionnaires, il y aurait de sérieux avantages à réformer l'économie tout entière de la loi du 9 juin 1853.

» Cette loi, comme celles qui l'ont précédée, repose en effet sur l'idée fort ancienne que la pension est une récompense nationale. Cette idée aboutit au bienfait exclusivement personnel et viager, calculé sur l'unique base des services rendus, sans aucun égard à l'âge du titulaire, et limité à un maximum. Le législateur a ensuite étendu le bienfait à la veuve, sans se préoccuper davantage de l'âge.

» Cette idée, qui remonte au temps où la science financière était assez peu avancée pour que l'État fît des emprunts en rentes viagères, en accordant le même taux à tous les âges, est, au point de vue économique et financier, absolument fausse. Elle ne peut plus être défendue depuis qu'on sait calculer aisément la valeur des annuités viagères.

» Une idée plus nouvelle et plus juste est appliquée depuis vingt-trois ans par un vaste établissement, la Compagnie d'assurances générales, avec un succès qui témoigne de sa supériorité sur celle dont s'est inspiré le législateur de 1853. C'est celle de l'épargne capitalisée, accompagnant pas à pas, toujours parallèlement, les services rendus, et aboutissant au patrimoine.

» La rente viagère n'est plus qu'une aliénation volontaire

offerte au libre choix du fonctionnaire retraité, et se calcule alors d'après son âge.

» M. Alfred de Courcy, habile administrateur de la compagnie que nous venons de citer, s'est fait le propagateur convaincu de ce système, adopté par d'autres sociétés importantes. Dans plusieurs publications récentes, il s'attache à démontrer que le même système est facilement applicable aux fonctionnaires de l'État. Il établit que la transformation des retenues en épargnes productives d'intérêts, devenant la propriété du fonctionnaire, lui assurant, lors de sa retraite, non plus seulement une rente viagère qui s'éteint avec lui, mais, à son choix, un patrimoine transmettant effectivement l'épargne aux enfants du fonctionnaire qui meurt en activité de service, pourrait, sans aggraver notablement les charges de l'État dans les premières années et en soulageant l'avenir, apporter à la situation des fonctionnaires une amélioration considérable.

» Dans ce système, l'État ajouterait aux retenues une subvention annuelle, votée avec le budget; le sacrifice qu'il s'imposerait serait toujours exactement déterminé. L'avenir de ses finances serait affranchi de l'inconnu redoutable du service des pensions.

» Nous nous bornons, quant à présent, à proposer l'application de la réforme aux fonctionnaires civils qui seront admis au service de l'État après le vote de la loi.

» Si le principe est accepté, nous croyons que son application pourra être ultérieurement étendue aux armées de terre et de mer. »

Prise en considération et renvoi au Conseil d'État par l'Assemblée nationale.

Les auteurs du projet demandaient qu'il fût renvoyé à l'examen du Conseil d'État, par application de l'article 8 de la loi du 31 mai 1872. Sur l'avis conforme de la commission d'initiative parlementaire, cette proposition fut acceptée par l'Assemblée nationale le 8 novembre 1873.

Rapport de M. Le Trésor de la Rocque. Projet de loi du Conseil d'État.

Le rapporteur de la section des finances, M. Le Trésor de la Rocque, conseiller d'État, a fait de ce projet une étude approfondie. Son savant et remarquable rapport n'a pas

moins de 242 pages ; les documents annexes forment un volume supplémentaire de plus de 400 pages.

Le rapport approuve entièrement le principe de la proposition de M. l'amiral de Montaignac.

Il fait ressortir, d'une part, les graves inconvénients financiers de la loi du 9 juin 1853 au point de vue des intérêts du Trésor, et, d'autre part, les ressources insuffisantes assurées aux fonctionnaires, à leurs veuves et à leurs enfants.

Il établit, en outre, les avantages d'une caisse nationale de prévoyance, les garanties qu'elle donne aux finances de l'État, ainsi qu'aux employés et à leurs familles.

Le rapport est suivi d'un projet de loi en 31 articles, dont chaque disposition est justifiée par des explications précises.

Projet de loi du gouvernement. Le ministre des finances, M. Léon Say, a saisi le Sénat, le 8 décembre 1877, d'un projet de loi portant création d'une *Caisse nationale de prévoyance pour les fonctionnaires et employés civils*, qui reproduit, sauf quelques modifications peu importantes, le projet préparé par le Conseil d'État.

Examen de ce projet. Les inconvénients de la loi du 9 juin 1853 et les mérites du nouveau système que le gouvernement propose d'adopter ont été examinés avec le plus grand soin par le Conseil d'État et par le Sénat. La comparaison des résultats financiers de la législation actuelle avec ceux obtenus sous le régime des caisses spéciales et avec ceux que produirait l'établissement d'une caisse de prévoyance, jette sur la matière une vive lumière.

Sous le régime des caisses spéciales, les mises à la retraite n'étaient acceptées par l'administration qu'après un sérieux examen, et dans les limites des ressources de chaque caisse. Les Chambres ne complétaient les insuffisances par des subventions sur le budget de l'État, qu'autant que les besoins étaient bien justifiés. On n'admettait à la retraite généralement que des employés ayant des droits incontestables. On se montrait bien plus sévère

encore pour ceux qui sollicitaient des retraites anticipées pour cause de maladies ou d'infirmités, lorsqu'elles n'étaient pas notoirement établies.

Sous l'empire de la loi actuelle, au contraire, l'État étant seul débiteur des pensions, personne n'a un intérêt direct à s'opposer aux pensions qui ne sont pas suffisamment justifiées. Au lieu de lutter contre des demandes prématurées, les chefs de services les favorisent, parce qu'elles créent des vacances et donnent lieu à des avancements plus rapides. Les certificats de maladies sont devenus des pièces de pure forme. Par suite, le service des pensions a pris un développement inquiétant pour les finances publiques.

Charges qui devront résulter de l'application de la loi de 1853.

Le rapporteur du Conseil d'État et le ministre des finances ont cherché à se rendre compte des sacrifices que la loi du 9 juin 1853 doit imposer au Trésor lorsqu'elle aura reçu son application complète.

Dans les états produits en 1853, à l'appui du projet de loi, le gouvernement établissait que quand toutes les catégories de fonctionnaires assujettis aux retenues seraient appelées à la jouissance des pensions de retraites, le budget serait grevé, pour les besoins de ce service, d'une dépense annuelle de 29 millions.

Aujourd'hui, la direction de la dette inscrite l'évalue à 51 millions et demi.

Le rapporteur du Conseil d'État l'estime, lui, à 68 millions et même à 90 millions !

La commission du Sénat a voulu être fixée sur ce point important, car il devait exercer une grande influence sur la solution qu'elle avait à donner aux questions qui lui étaient soumises. Son rapporteur, l'honorable M. Gouin, fait connaître les recherches auxquelles la commission s'est livrée et les résultats de son examen. « Lorsque nous avons cherché à nous rendre compte des conséquences financières de la loi de 1853, dit-il, nous nous sommes trouvés en présence de deux appréciations bien différentes. La

première, que nous donne l'exposé des motifs, évalue les charges à 51 551 000 francs, soit net, déduction faite des retenues montant à 16 millions, 35 551 000 francs. La seconde, présentée par le Conseil d'État, s'élève, dans le premier rapport de M. Le Trésor de la Rocque, à 68 millions, soit net 52 millions. — Nous avons tenté d'établir l'accord entre les deux opinions : nous avons eu de fréquentes réunions où nous avons entendu M. le directeur de la dette inscrite et M. le rapporteur du Conseil d'État; malheureusement nous n'avons pas, en cette circonstance, été aussi heureux que lorsqu'il s'était agi d'apprécier les charges de la loi nouvelle. Nous ne sommes plus, il est vrai, pour dégager cet inconnu, en présence de règles aussi précises que celles dont nous nous sommes servis pour déterminer la quotité du traitement et la quotité de la subvention. Les données de ce nouveau problème sont beaucoup plus vagues et laissent le champ libre à toutes les hypothèses. Suivant que l'on prend un âge plus ou moins élevé comme moyenne de la mise à la retraite du fonctionnaire, suivant qu'on se sert de telle ou telle table de mortalité pour apprécier la durée probable de la vie des retraités, service actif et service sédentaire, suivant que l'on apprécie d'une manière plus ou moins large l'influence qu'auront sur la dépense les nouveaux fonctionnaires assujettis et l'augmentation des traitements en général, suivant enfin que l'on admet que les mises à la retraite seront plus ou moins rapides, les résultats obtenus doivent sensiblement varier. Tous ces calculs sont longs; toutes ces appréciations sont délicates. En présence d'un écart de près de 18 millions entre les résultats donnés par les uns et ceux présentés par les autres, et dans l'impossibilité où nous nous sommes trouvés de faire nous-mêmes des calculs exigeant d'hommes exercés plusieurs mois de travail, votre sous-commission a prié M. le ministre de s'adresser à des membres de la société des actuaires, plus spéciaux qu'aucuns autres et qui ont bien voulu prêter leur concours au

gouvernement. Leurs travaux ne sont pas terminés; mais les résultats déjà produits, d'une part et de l'autre, quelques anciennes bases d'appréciation reconnues insuffisantes, ont permis de modifier le chiffre de 51 551 000 francs, et de regarder comme possible, sinon comme probable, un maximum de 63 500 000 francs. D'un autre côté, le Conseil d'État, représenté par M. Le Trésor de la Rocque, dans un deuxième rapport qui semble être une réponse à l'exposé des motifs du projet de loi, porte non plus à 68 ou 70 000 000 de francs, retenues non déduites, mais à 90 000 000 de francs le chiffre qui paraît exprimer fidèlement la charge qu'entraînera la loi de 1853. L'écart entre ces deux opinions serait donc encore de 25 à 26 millions environ. »

Ainsi, les charges probables que la loi du 9 juin 1853 fera peser, dans un avenir prochain, sur le budget de l'État, s'élèveront à 63 500 000 francs, d'après les calculs du ministre des finances, ou à 90 millions, suivant les appréciations du Conseil d'État, soit à 76 750 000 francs, comme chiffre moyen, moins le montant des retenues.

Charges qui seraient imposées au Trésor par le nouveau projet de loi.

Le projet de loi étudié par le Conseil d'État aurait pour effet de diminuer considérablement les charges du budget; c'est là un de ses principaux avantages.

Il impose au Trésor un sacrifice nettement déterminé et dont le montant peut être apprécié avec certitude : il consiste en une subvention fixée à 6 pour 100 des traitements et émoluments soumis à retenue pour les fonctionnaires du service sédentaire, et de 8 pour 100 du traitement des fonctionnaires et employés classés dans le service actif, ainsi que de ceux qui, ayant satisfait en France à la loi du recrutement, sont envoyés aux colonies ou en Algérie. Cette dernière subvention est réduite à 6 pour 100 après vingt-cinq ans de service.

Le concours de l'État cesse d'être accordé, lorsque les retenues et la subvention arrivent à produire au compte d'un fonctionnaire un capital de 70 000 francs.

La subvention afférente au traitement des directeurs et médecins des asiles des aliénés, des commissaires de police et des fonctionnaires et employés qui sont rétribués en partie sur les fonds des départements, des communes ou des établissements publics, est à la charge des départements, des communes ou des établissements proportionnellement à la partie du traitement qui leur incombe. Celle qui est afférente au montant de la rétribution scolaire est à la charge des communes.

A quel chiffre s'élèvera, chaque année, la subvention de l'État?

Sur cette question encore, le ministre des finances et le Conseil d'État ont été en dissidence.

Le rapport de la commission du Sénat nous fait connaître les points sur lesquels le désaccord a existé. « Le projet de loi du gouvernement, dit ce rapport, porte à 301 270 113 francs le total des traitements sur lesquels l'engagement de l'État sera calculé, et il évalue que le Trésor aura à payer 22 197 140 francs, en prenant pour bases les tantièmes proposés par le projet de loi. En ajoutant à ces 22 197 140 francs une somme de 800 000 francs pour les services militaires et les actes de dévouement, on arrive à un total de 22 997 140 francs, soit en chiffre rond 23 millions. Ce résultat a été très vivement critiqué par le rapporteur du Conseil d'État. Une longue et intéressante discussion a eu lieu dans le sein de votre commission, entre le directeur de la dette inscrite, représentant le gouvernement, et M. Le Trésor de la Rocque, représentant le Conseil d'État; et à la suite de cette discussion, nous avons eu la bonne fortune d'arriver à une solution qui a mis tout le monde d'accord. Le chiffre de la subvention à la charge de l'État, admis par tous, n'est plus de 23 millions, mais seulement de 14 700 000 francs, chiffre rond, soit, avec la subvention de 600 000 francs en faveur du fonds de réserve, 15 300 000 francs, chiffre rond. »

Il convient d'ajouter à cette somme, il est vrai, celles

que les départements, les communes et les établissements charitables auront à payer pour leur compte, et qui s'élèveront à 5 810 226 francs.

Sous l'empire de la loi proposée, l'État aurait donc à verser annuellement, à titre de subvention, à la caisse nationale de prévoyance une somme de 15 300 000 francs, au lieu de celle d'environ 60 millions, déduction faite des retenues, que va lui imposer prochainement le service des pensions civiles. Ce serait donc une économie annuelle de 45 millions. Économie à provenir du projet de loi.

Le projet de loi ne serait pas moins avantageux aux fonctionnaires et employés qu'à l'État lui-même. Avantages résultant pour les fonctionnaires de la création d'une caisse de prévoyance.

Tout d'abord, il ne leur impose pas pendant la durée de leurs fonctions des charges plus lourdes que celles de la loi du 9 juin 1853.

Les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État supporteront :

1° Une retenue de 5 pour 100 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel ; Les retenues ne sont pas augmentées.

2° Une retenue du douzième des mêmes rétributions, lors de la première nomination ou dans les cas de réintégration, et de toute augmentation ultérieure.

Ils pourront être soumis à des retenues spéciales pour cause de congés, d'absences ou de mesures disciplinaires.

Les membres du Conseil d'État, les préfets et les sous-préfets supporteront, sur l'intégralité de leurs traitements, la retenue de 5 pour 100; mais ils ne seront pas assujettis à la retenue du douzième.

Les ministres et sous-secrétaires d'État ne seront pas soumis à la retenue, à moins que, au moment de leur nomination, ils n'appartiennent au cadre d'une administration publique régie également par la loi projetée. Il sera alors prélevé sur leur traitement, pour toute retenue, une somme égale à celle qu'ils versaient avant leur nomination.

Les trésoriers-payeurs généraux des finances supporte-

ront les retenues sur les trois quarts de leurs émoluments de toute nature; les percepteurs des contributions directes, ainsi que les autres comptables rémunérés par des salaires ou remises variables, sur les trois quarts de tous leurs émoluments, y compris les rétributions qui ne sont pas payées par l'État; les receveurs particuliers des finances, les receveurs-percepteurs de Paris et les conservateurs des hypothèques, sur la moitié de l'ensemble de leurs émoluments; les agents politiques et consulaires du département des affaires étrangères, sur l'intégralité des premiers 20 000 francs de leurs émoluments personnels, sur les quatre cinquièmes des seconds 20 000 francs, sur les trois cinquièmes des troisièmes 20 000 francs, sur les deux cinquièmes des quatrièmes 20 000 francs, et, enfin, sur le cinquième de tout ce qui excède 80 000 francs.

Le supplément accordé à titre de traitement colonial ne sera pas soumis à la retenue.

Les fonctionnaires de l'enseignement, rémunérés en tout ou en partie sur les fonds départementaux et communaux ou sur le prix des rétributions payées par les élèves, supporteront les retenues sur la totalité de leurs émoluments. Il en sera de même des autres fonctionnaires et employés qui remplissent une fonction unique et jouissent d'un traitement unique, imputé en partie sur les fonds de l'État, et en partie ou même en totalité sur d'autres fonds.

Les fonctionnaires et employés qui, sans cesser d'appartenir au cadre d'une administration publique, sont rétribués, avec l'autorisation du gouvernement, en totalité ou en partie, sur des fonds autres que ceux de l'État, seront assujettis aux retenues sur la partie des émoluments fixée par un arrêté ministériel.

Le revenu assuré aux fonctionnaires serait plus que l'équivalent de la

Le projet de loi procurerait aux fonctionnaires et employés, lorsqu'ils cesseraient leurs fonctions, un revenu au moins équivalent à la pension de retraite que leur assure actuellement la loi du 9 juin 1853.

Le résultat de la loi proposée par le gouvernement a été établi, à ce point de vue, avec grand soin par la commission du Sénat.

pension de retraite actuelle.

« Ne voulant pas nous en rapporter uniquement aux tableaux annexés à l'exposé des motifs, dit le rapport de M. Gouin, nous avons demandé à M. le ministre des finances de vouloir bien faire refaire le plus grand nombre possible de liquidations de retraite dans les conditions suivantes : prendre, comme exemples, les liquidations de pensions opérées depuis quelques années, dans toutes les branches de l'administration, en choisissant surtout les fonctionnaires les moins rétribués et, partant, les plus nombreux ; — admettre comme base des retenues et subventions les traitements actuels pour chaque grade ; — arrêter les comptes avec capitalisation annuelle à 4 1/2 pour 100, après trente ans de services pour le service sédentaire et vingt-cinq ans pour le service actif, et continuer les calculs jusqu'au moment où l'employé atteint 60, 65 et même 70 ans d'âge, suivant la fonction : nous négligeons avec intention les liquidations de retraites anticipées pour accidents ou pour infirmités ; — présenter enfin un nombre de liquidations assez considérable, pour qu'il fût possible d'en conclure que les résultats donnés par ces liquidations seraient à peu de chose près aussi avantageux pour toutes celles restant à faire.

» Nous avons étudié avec soin ce nouveau travail fait par l'administration sur ces bases ; nous en avons comparé les résultats, et nous avons acquis la certitude que le système des comptes individuels, inauguré par le projet de loi, assurerait aux fonctionnaires un capital donnant droit à une rente viagère qui, par rapport à celle établie par la loi de 1853, sera : toujours supérieure, quand l'employé sera entré jeune en fonctions et y sera resté jusqu'à 60 ou 65 ans ; 2° le plus souvent supérieure, mais jamais inférieure, lorsque l'employé sera entré tard et sorti âgé, ou bien entré de bonne heure et sorti après 30 ou 35 ans

de services; 3° parfois égale, mais le plus souvent inférieure, quand l'employé se retirera avant 25 ou 30 ans de services ou avant 55 ou 60 ans d'âge, c'est-à-dire dans des conditions que la loi de 1853 elle-même considère comme exceptionnelles. »

Les fonctionnaires conserveraient le capital des retenues et des subventions, et les intérêts capitalisés.

La loi projetée accorde aux fonctionnaires et employés des avantages importants que la loi du 9 juin 1853 ne leur donne pas.

Un de ces avantages les plus précieux, c'est de conserver à leurs familles, après leur mort, le capital de leurs retenues, et même, après un certain temps de services, le capital des subventions portées à leur compte personnel.

Un compte individuel sera ouvert par la caisse de prévoyance à chacun des fonctionnaires et employés; les retenues et les subventions sont versées à la fin de chaque mois; elles sont inscrites, à la fin de chaque trimestre, au compte individuel, avec distinction entre les intérêts et les subventions.

Les fonds versés à la caisse de prévoyance seront immédiatement employés, soit en rentes sur l'État, soit en prêts aux départements et aux communes, soit en valeurs proposées par la direction générale de la caisse. Un intérêt à 4 1/2 pour 100 sera bonifié aux comptes individuels, au fur et à mesure des inscriptions qui y seront faites; il sera capitalisé tous les ans, au 31 décembre, et ajouté au total de chacun des comptes de retenues et de subventions.

Fonds de réserve.

Le projet de loi crée un fonds de réserve qui se composera du montant des retenues effectuées pour congés et absences, ou par mesures disciplinaires; du montant des comptes frappés de déchéance en totalité ou en partie; des bénéfices réalisés sur l'intérêt produit par les placements effectués à un taux supérieur à 4 1/2 pour 100, et sur les ventes de valeurs appartenant à la caisse; enfin, d'une subvention annuelle de 600 000 francs fournie par l'État.

Ce fonds de réserve servira à couvrir les frais d'admi-

nistration de la caisse, les pertes éprouvées sur les intérêts, dans le cas où les fonds seraient placés à un taux inférieur à 4 1/2 pour 100 et sur la réalisation des valeurs, à payer les majorations accordées aux fonctionnaires et employés qui ont été mis hors d'état de continuer leurs fonctions à la suite d'actes de courage ou de dévouement, ou d'accidents graves, ainsi que les majorations créées par le projet de loi au profit de leurs veuves et de leurs enfants.

Époques où le capital des retenues et des subventions est acquis aux fonctionnaires.

Le montant des retenues capitalisées, sauf celles qui seront attribuées au fonds de réserve, sera définitivement acquis au fonctionnaire ou employé après la cinquième année de services. S'il quitte ses fonctions avant d'avoir accompli sa cinquième année de services, il perd ses retenues, qui alors profitent au fonds de réserve.

Après trente ans de services dans la partie sédentaire ou quinze ans dans la partie active, les fonctionnaires ou employés acquerront sur les subventions de l'État un droit de propriété dont ils ne pourront être privés qu'en cas de détournement ou malversation, de révocation pour cause d'indignité constatée par une condamnation afflictive ou infamante, ou d'abandon de leur emploi à prix d'argent.

La subvention sera également acquise, quelle que soit la durée de ses services, à tout fonctionnaire ou employé qui se trouvera hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'actes de courage ou de dévouement, ou par suite d'accidents graves survenus dans le service.

Dans les cas où les fonctionnaires ou employés cesseront volontairement leurs fonctions avant d'avoir acquis la propriété des sommes versées par l'État, ces sommes appartiendront au fonds de réserve.

Ceux qui cesseront leurs fonctions après quinze ans de services dans la partie sédentaire, par suite d'une décision prise d'office à leur égard et non motivée par un fait d'indignité prévu par la loi, auront droit au montant des subventions versées à leur compte.

Les fonctionnaires auraient la faculté de convertir le capital en une rente viagère.

Lorsque le fonctionnaire ou employé demandera la liquidation de son compte, le montant en sera employé, au choix de l'ayant droit, en achat de rente sur l'État ou en constitution d'une rente viagère servie par la caisse de prévoyance.

La rente perpétuelle sera délivrée au cours moyen du trimestre qui précédera la demande de liquidation. Elle sera transmissible aux héritiers du fonctionnaire.

Le projet de loi améliore notablement la position de la veuve et des enfants de l'employé.

Droits des veuves.

Si le fonctionnaire opte pour une rente viagère, sa veuve aura droit à la moitié de la rente; le montant de la rente sera calculé, d'après les tarifs de la caisse, à raison de cette réversion et à raison de l'âge de l'employé et de sa femme.

Droits des enfants.

La veuve a droit à l'usufruit de la rente perpétuelle.

S'il a opté pour une rente viagère, après son décès et le décès de sa femme, ses enfants mineurs recevront sur le fonds de réserve de la caisse de prévoyance un secours égal au tiers de la pension viagère de leur père.

S'il meurt en activité de service, à quelque époque que ce soit, laissant une veuve et des enfants, le montant de ses comptes de retenues et de subventions sera converti en une rente sur l'État au nom de la veuve pour l'usufruit et des enfants pour la nue propriété; s'il laisse une veuve sans enfants, le montant des comptes de retenues et de subventions est converti en une rente perpétuelle, dont l'usufruit appartient à la veuve et la nue propriété au fonds de réserve.

S'il laisse des descendants, le montant des comptes de retenues et de subventions est partagé entre eux suivant les règles des successions *ab intestat*.

S'il laisse des ascendants, ils auront l'usufruit de la rente perpétuelle, représentant le montant de ses comptes; la nue propriété appartiendra au fonds de réserve.

S'il ne laisse ni veuve, ni ascendants, ni descendants,

le montant des comptes sera acquis au fonds de réserve.

En résumé, voici quels seront les résultats de la loi proposée : le Trésor fournira une subvention annuelle de 15 millions environ au profit des fonctionnaires et employés, plus 600 000 francs pour le fonds de réserve ; les départements, communes et établissements publics payeront 5 millions 880 mille francs par an.

Les fonctionnaires conserveront, après cinq années de services, le capital des retenues qui auront été faites sur leurs traitements ; ils acquerront, en outre, le capital des subventions de l'État et des administrations locales, après trente ou quinze ans de services, suivant qu'ils seront placés dans la partie sédentaire ou dans la partie active; ils acquerront ce même capital après quinze ans de services dans la partie sédentaire, lorsqu'ils cesseront leurs fonctions en vertu d'une décision prise d'office par l'administration, et même sans condition de durée de services, en cas de cessation de fonctions par suite d'accidents graves ou d'actes de dévouement qui les auraient mis dans l'impossibilité de les continuer.

Le montant des retenues et des subventions sera, dans tous les cas, augmenté par la capitalisation des intérêts à 4 1/2 pour 100.

Le capital provenant des retenues et des versements de l'État augmentera indéfiniment jusqu'à l'époque de la cessation des fonctions, sans fixation d'aucun maximum. Toutefois, lorsqu'un compte individuel aura atteint le chiffre de 70 000 francs, le concours du Trésor cessera de fonctionner.

Ce capital sera transmissible aux héritiers des fonctionnaires; l'usufruit en est réservé à leurs veuves.

Si, au moment de la liquidation de son compte, le fonctionnaire veut augmenter son revenu, soit parce qu'il n'a pas d'enfants, soit pour toute autre raison, il peut opter pour une rente viagère, qui n'est pas limitée non plus par un maximum; elle est fixée alors à raison du montant

des retenues et des subventions, et à raison de son âge ou de l'âge de sa veuve, qui en a la jouissance pour la moitié.

Les enfants mineurs, après le décès du père et de la mère, reçoivent un secours du tiers de la pension sur le fonds de réserve.

Sous l'empire de la législation actuelle, la pension de retraite s'éteint avec la vie du bénéficiaire; les retenues sont perdues pour ses héritiers. La veuve jouit pendant sa vie du tiers de la pension de son mari, et les enfants touchent un secours pendant leur minorité.

Si le fonctionnaire meurt avant l'expiration de sa trentième année de services, fût-ce quelques semaines ou quelques jours avant, toutes les retenues faites sur son traitement sont perdues; sa veuve et ses enfants n'ont légalement rien à réclamer de l'État.

Au contraire, d'après le projet de loi, le capital liquidé passera aux héritiers; et dans le cas où l'employé décédera dans l'exercice de ses fonctions, sa veuve et ses enfants auront une rente perpétuelle sur l'État, représentant le montant de ses comptes de retenues et de subventions; la veuve en aura l'usufruit et les enfants la nue propriété.

On voit les avantages incontestables qu'offrira le fonctionnement de la caisse de prévoyance.

Fonctionnaires auxquels la loi nouvelle ne sera pas applicable.

Les agents de l'administration qui ne sont pas soumis aux dispositions de la loi du 9 juin 1853 continueront à être placés dans une situation à part. La nouvelle loi ne leur sera pas applicable; leur droit à pension sera régi par des règlements spéciaux. Il en sera ainsi pour les fonctionnaires et employés civils tributaires de la caisse des invalides de la marine, de la caisse de l'Imprimerie nationale et de celle des employés du Sénat et de la Chambre des députés.

Période transitoire.

La caisse nationale de prévoyance ne doit commencer à fonctionner qu'à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la loi proposée.

Cette loi ne modifiera pas la position des employés qui sont déjà en exercice; ils resteront placés sous l'empire de la loi du 9 juin 1853. L'État s'est engagé, par un contrat tacite, à leur accorder une pension de retraite conformément aux dispositions de cette loi; il ne pourrait modifier ce contrat en dehors de leur consentement, sans violer des droits acquis. Les fonctionnaires civils entrés dans l'administration à une époque antérieure seront cependant admis, sur leur demande, à jouir du bénéfice des dispositions de la loi nouvelle, en renonçant à toute prétention aux retenues qu'ils auront antérieurement subies.

Charges résultant de la législation actuelle.

Il y aura une période transitoire pendant laquelle le Trésor sera tenu de supporter une double charge; il devra continuer à liquider et à payer les pensions des employés entrés en fonctions avant la loi organique de la caisse de prévoyance. Il devra, en outre, verser des subventions en faveur des fonctionnaires entrés dans l'administration postérieurement au vote de cette loi, sans pouvoir comprendre dans les ressources annuelles du budget les retenues opérées sur les traitements des fonctionnaires de cette dernière catégorie. Il y aura là une aggravation temporaire des charges de l'État.

Charges imposées en faveur des fonctionnaires nouvellement nommés.

Quelle en sera l'importance?

La commission du Sénat a examiné cette question dans tous ses détails. Voici en quels termes elle rend compte de cette étude : « L'exposé des motifs avec les chiffres qu'il présente, dit le rapporteur, annonce que la période transitoire impose à l'État 932 millions de dépenses supplémentaires, pour arriver dans quarante ou quarante-cinq ans à une économie de 13 millions. Il évalue à 23 millions la subvention de l'État et à 52 millions la charge des pensions, suivant la loi de 1873. — Nous allons suivre la même marche, 1° en prenant pour maximum de la subvention, au lieu de 23 millions, le chiffre de 15 millions qui est aujourd'hui admis par tous; 2° en supposant que le maximum des charges de la loi de 1853 sera, soit de 65 millions, soit de

Évaluation de ces charges.

70, de 80, ou même enfin de 90 millions, comme le pense le rapporteur du conseil d'État. Bornons-nous à rechercher d'abord ce qui se produirait pendant trente-trois ans dans les différentes hypothèses de 65, 70, 80 ou 90 millions, en comparant les charges du Trésor pendant la période transitoire, si la nouvelle loi est votée, avec celles qu'il aurait à supporter pendant la même période, si nous restions sous l'empire de la loi de 1853.

« Première hypothèse : maximum des charges de la loi de 1853, 65 millions.

» Après le vote de la nouvelle loi :

» Liquidation des pensions pendant trente-trois ans :

Déduction faite des retenues............	1 897 000 000 fr.
Subventions..........................	153 000 000
Total.........	2 150 000 000 fr.

» Si la loi est maintenue :

Dépenses pendant la même période.....	2 161 000 000 fr.
A déduire : retenues de 16 millions.....	528 000 000
Reste.........	1 633 000 000 fr.

» Différence en plus pendant la période transitoire :
» 2 150 000 100 francs, moins 1 633 000 000 francs, ou
» 517 000 000 de francs. Appliquons ce raisonnement au
» maximum des charges de la loi de 1853, de 70 millions,
» nous trouvons que l'économie annuelle sera, avec le
» nouveau projet de loi, de 39 millions [1].

» Si la dépense de la loi de 1853 est de 80 millions, l'é-
» conomie annuelle sera de 49 millions (80—16=64—15
» =49 millions).

1.

Charges (L. de 1853)......................	70 000 000 fr.
Retenues.................................	16 000 000
Différence.........	54 000 000 fr.
Subventions (projet de loi)..................	15 000 000
Différence.........	39 000 000 fr.

» Enfin, si la dépense était de 90 millions, l'économie
» annuelle pourrait être de près de 60 millions.

» Dans ces différentes hypothèses, la dépense occasionnée
» par la perte des retenues que le Trésor n'encaissera pas
» et par les subventions à payer restera toujours de
» 500 millions environ.

» Nous avons écarté de nos calculs la dépense que l'exposé des motifs porte à 287 000 000 de francs pour les treize années qui suivraient la trente-troisième, et qu'il met à la charge de la nouvelle loi, par la raison que si l'on additionne la dépense à faire par le Trésor pendant ces treize années, suivant la loi de 1853, ou suivant la loi nouvelle, les résultats sont à peu de chose près les mêmes, en comptant le maximum de la subvention à 15 millions et le maximum des charges de la loi de 1853 à 52 millions.

» Mais si, au lieu de 52 millions, chiffre qui n'est plus admis par personne, nous supposons que le maximum des charges imposées par la loi de 1853 est de 65, 70 ou 80 millions, non seulement la dépense pendant les treize années de la période transitoire ne sera pas supérieure, mais elle sera de 100, et peut-être même de 200 millions inférieure à la dépense qu'occasionnera la loi de 1853, si elle est maintenue.

» Un pareil résultat nous paraît autrement satisfaisant que celui présenté par l'exposé des motifs, mettant à la charge du Trésor 932 millions, pour arriver à une économie de 13 millions.

» Nous croyons avoir démontré que, dans le calcul le plus défavorable, l'économie du Trésor, après quarante-six ans, sera, avec la loi proposée, de 35 millions par an au moins, et que cette économie peut arriver à 40, 50 et même 60 millions, moyennant une dépense maximum dans la période transitoire de 500 millions, dépense qui peut se réduire à 400 et même à 300. » Conclusion.

Si ces calculs sont exacts, il est évident qu'il n'y a pas à hésiter. Un sacrifice de 4 ou 500 millions en trente-trois

ans, qui aurait pour résultat, à l'expiration d'une période de quarante-six ans, de réduire les dépenses de l'État de 40 à 50 millions par an, devrait évidemment être consenti. On ne pourrait pas faire un emploi plus fructueux des ressources du Trésor. Les générations successives, depuis soixante ans, ont grevé l'avenir de plus de 20 milliards de dettes; il serait juste et sage de ne pas augmenter encore ces charges, et de travailler, au contraire, à exonérer, autant que possible, les budgets futurs d'une partie des dépenses que la loi du 9 juin 1853 doit fatalement y ajouter.

Le projet de loi a été voté par le Sénat. Il est soumis à l'examen de la Chambre des députés.

Le projet de loi dont nous venons d'exposer les bases principales a été voté par le Sénat le 24 mars 1879.

La Chambre des députés en a été saisie par le ministre des finances le 1er avril suivant. La commission spéciale à laquelle l'examen en a été renvoyé n'a pas encore fait son rapport.

Nous ne pouvons que former des vœux pour l'adoption prochaine et définitive du projet de loi.

La réforme doit-elle être étendue aux pensions militaires?

Le conseil d'État n'avait pas examiné une question importante, posée par la proposition de l'amiral de Montaignac, à savoir, s'il y a avantage et opportunité à appliquer la réforme aux militaires des armées de terre et de mer.

Le Sénat ne s'en est pas occupé non plus.

Peut-être la commission de la Chambre des députés jugera-t-elle utile d'en faire l'objet de ses études, sinon pour la résoudre immédiatement, du moins en vue d'en préparer la solution pour l'avenir.

CHAPITRE XXI

RÉFORME DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

Objet de la comptabilité publique. — Règlement général du 31 mai 1862. — Changements survenus depuis 1862 dans notre législation financière. — Une revision du règlement général est devenue nécessaire. — Nomination d'une commission chargée de procéder à cette revision. — La commission n'a pas encore terminé son travail.

Objet de la comptabilité publique.

On désigne sous le nom de comptabilité publique l'ensemble des dispositions et des mesures qui ont pour objet l'établissement, la reddition et l'apurement des comptes des recettes et des dépenses publiques, ainsi que des comptes des matières appartenant à l'État.

Elle comprend les budgets, les écritures administratives, toutes les opérations qui ont pour but l'assiette et la perception des revenus, l'autorisation, la liquidation, l'ordonnancement et le payement des dépenses.

Elle assure l'ordre dans l'administration des affaires de l'État; elle éclaire tous les actes financiers et donne le moyen de les contrôler ; elle met le gouvernement à même de procéder régulièrement à la perception des revenus publics et au payement des dépenses, de maintenir l'harmonie entre les ressources et les charges, de régler le mouvement des fonds sur tous les points du territoire, et, par une centralisation méthodique, de se rendre compte, à volonté, de la situation générale des finances du pays.

Règlement général du 31 mai 1862.

Les dispositions des lois et ordonnances relatives à la comptabilité ont été classées par ordre de matières dans

le règlement général du 31 mai 1862, qui est le code de la comptabilité française.

Changements survenus depuis 1862.

Mais, depuis 1862, un grand nombre de lois, d'ordonnances et de décrets ont été abrogés ou modifiés par d'autres dispositions, qui ont imposé de nouvelles règles administratives aux ordonnateurs et aux comptables.

Ainsi, les fonctions de receveur général et de payeur, qui étaient autrefois confiées à deux fonctionnaires différents, ont été réunies, par un décret du 21 novembre 1865, dans les mains d'un seul agent, auquel ont été attribués, avec le titre de trésorier-payeur général, les droits et les obligations des anciens receveurs généraux et des payeurs.

Les budgets municipaux ont été soumis à des règles nouvelles par la loi du 24 juillet 1865 et par le décret du 27 janvier 1866.

Le décret du 4 juillet 1866 a réorganisé la comptabilité coloniale.

Dans les dernières années du second Empire, cédant à la pression de l'opinion publique, le pouvoir exécutif a renoncé à plusieurs de ses privilèges : ainsi le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater, abrogeant en partie celui du 31 décembre 1861, a décidé que le budget de l'État serait voté par chapitres. En outre, la loi du 27 juillet 1870 a restitué à l'autorité législative le droit de statuer sur les entreprises de grands travaux publics que lui avaient conféré les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841, et que lui avait fait perdre le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Cette même loi dispose que les travaux dont la dépense doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor, ne peuvent être mis à exécution qu'en vertu d'une loi créant les voies et moyens, ou d'un crédit préalablement inscrit au budget.

Un arrêté du chef du pouvoir exécutif, en date du 1er avril 1871, a décidé qu'aucune dépense de l'État ne

devra être engagée qu'autant que le ministre des finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

Les ressources et les charges, les budgets, la perception des revenus, les formes de la reddition des comptes des départements, ont été profondément modifiés par la loi du 10 août 1871.

La loi de finances du 16 septembre 1871 a aboli le droit de virement.

Les crédits supplémentaires ont été soumis, par cette même loi, à une réglementation plus sévère.

L'intervention du conseil d'État n'est plus obligatoire pour la préparation du budget.

L'École centrale des arts et manufactures forme actuellement un service spécial rattaché pour ordre au budget du ministère de l'agriculture et du commerce.

La caisse de la dotation de l'armée a été supprimée.

Les services financiers en Algérie et aux colonies ont été l'objet de transformations importantes.

Les recettes, les dépenses et les comptes des établissements de l'instruction publique sont régis par les nouvelles dispositions du règlement du 16 octobre 1867.

Les percepteurs sont substitués aux receveurs de l'enregistrement, par la loi du 20 décembre 1873, pour le recouvrement des amendes et des condamnations judiciaires.

Le décret du 3 avril 1876 a réglementé, pour le service des subsistances de la guerre et de la marine, l'ouverture des crédits par anticipation applicables à l'exercice suivant.

La loi du 6 avril 1876 a modifié l'organisation de la caisse des dépôts et consignations.

Le budget spécial des chancelleries diplomatiques et consulaires se trouve supprimé par la loi du 29 décembre 1870 et rattaché au budget général de l'État.

Le décret du 24 mars 1877 a réglé les opérations d'ordonnancement et de payement relatives aux payeurs des armées.

L'administration des forêts a été transportée au ministère de l'agriculture et du commerce en vertu d'un décret du 15 décembre 1877.

La Banque de France ayant été chargée de la fabrication des timbres-poste, la comptabilité de ce service a dû être modifiée.

Un décret du 27 mars 1875 a créé un payeur central de la dette publique.

Un autre décret du 16 décembre 1876 a nommé un agent comptable des reconversions et renouvellements des rentes au porteur.

Les services télégraphiques, transportés d'abord au budget du ministère des finances, ont été ensuite réunis à l'administration des postes, pour former un ministère spécial.

Le décret du 25 mai 1878 a organisé le régime financier et le mode d'exploitation du service spécial des chemins de fer de l'État.

Un caissier général de l'État a été institué par le même décret.

Depuis la loi du 11 juin 1878, il y a au grand-livre de la dette publique une section spécialement consacrée à la dette amortissable par annuités.

La loi du 22 décembre 1878 a établi un budget des dépenses sur ressources extraordinaires.

Celle du 31 juillet 1879 a substitué, pour la fabrication des monnaies, la régie administrative à l'entreprise; enfin les écritures de la comptabilité publique ont été modifiées.

Nécessité de reviser le décret du 31 mai 1862.

Nous ne citons que les principales dispositions intervenues depuis 1862. Il nous a paru inutile d'en donner une énumération complète. Les indications qui précèdent suffisent pour montrer à quel point est nécessaire la refonte du code de la comptabilité publique, immense travail dont l'administration s'occupe depuis plusieurs années.

Dans un rapport au président de la République, en date

du 31 janvier 1878, le ministre des finances a proposé la nomination d'une commission chargée d'opérer la revision du décret du 31 mai 1862, de faire au texte de ce décret les réformes nécessitées par les modifications législatives survenues depuis lors, et d'y ajouter les améliorations qu'il lui semblerait utile d'adopter. « Depuis la promulgation du décret du 31 mai 1862, est-il dit dans ce rapport, une période de seize années s'est écoulée, pendant laquelle des changements politiques considérables se sont produits, accompagnés eux-mêmes de modifications profondes dans la sphère des intérêts généraux, départementaux et communaux. Il est devenu indispensable aujourd'hui de procéder à une nouvelle revision de notre code de la comptabilité publique, et de mettre le décret de 1862 en harmonie avec la législation existante. Cette revision a d'ailleurs été réclamée à diverses reprises par les commissions chargées de la vérification des comptes des ministres. Il est d'autant plus opportun de déférer à l'expression de ces désirs réitérés, que le travail de revision et de coordination sera la base et le point de départ de la refonte des règlements spéciaux des différents ministères. Un certain nombre de départements ministériels ont même ajourné la préparation de leurs règlements particuliers en vue d'une prochaine revision du règlement général ».

Nomination d'une commission chargée de procéder à cette revision.

Conformément à la proposition du ministre des finances, un décret du 31 janvier 1878 a constitué une grande commission, composée de membres du conseil d'État et de la Cour des comptes, ainsi que des principaux chefs de services des différents ministères. Cette commission s'est immédiatement mise à l'œuvre; mais, au moment où nous écrivons, elle n'a pas encore terminé ses études.

Le travail de cette commission n'est pas terminé.

CHAPITRE XXII

COMPARAISON DES RECETTES ET DES DÉPENSES PRÉVUES PAR LES LOIS DE FINANCES AVEC LES RECETTES ET LES DÉPENSES RÉALISÉES, DE 1871 A 1877. COMPARAISON DES RECETTES ET DES DÉPENSES EFFECTIVES PENDANT LA MÊME PÉRIODE. — COMPARAISON DES DÉPENSES DE 1869 AVEC CELLES DE 1877. — AUGMENTATION CONTINUE DES DÉPENSES PUBLIQUES. CAUSES ET EFFETS DE CETTE AUGMENTATION. MOYENS DE L'ATTÉNUER.

§ 1. EXERCICE 1871. — Budget ordinaire. — Recettes prévues. — Recettes effectives. — Différence. — Dépenses prévues. — Dépenses réalisées. — Différence. — Déficit. — Budget extraordinaire. — Recettes prévues. — Recettes réalisées. — Différence. — Dépenses prévues. — Dépenses effectuées. — Différence. — Excédent de recettes sur l'ensemble des deux budgets. — Une partie des charges de l'exercice 1871 n'est pas comprise dans les dépenses budgétaires. — Exercice 1872. — Évaluation des recettes. — Recettes effectuées. — Différence. — Dépenses prévues.— Dépenses effectuées. — Différence. — Comparaison des recettes et dépenses réelles de 1872. — Déficit. — Comparaison des recettes et des dépenses des exercices 1872 et 1871. — Observations générales sur les résultats de l'exercice 1872.— Exercice 1873. — Recettes prévues. — Recettes réalisées. — Différence. — Dépenses prévues. — Dépenses réalisées. — Différence.— Comparaison des recettes et dépenses réelles de 1873. — Excédent des dépenses. — Comparaison des recettes et dépenses ordinaires de l'exercice 1873 avec celles de 1872. — Observations générales sur les résultats de l'exercice 1873. — Exercice 1874. — Prévision des recettes. — Recouvrements effectués. — Différence. — Dépenses prévues. — Dépenses réelles. — Différence. — Comparaison des recettes et dépenses réelles de 1874.— Excédent des dépenses. — Comparaison des recettes de 1874 avec celles de 1873. — Comparaison des dépenses de l'exercice 1874 avec celles de 1873. — Observations générales sur les résultats financiers de l'exercice 1874. — Exercice 1875. — Recettes prévues. — Recettes réelles. — Différence. — Dépenses prévues. — Dépenses réelles. — Différence. — Comparaison des recettes et dépenses réelles de 1875. — Excédent des recettes. — Comparaison des recettes de l'exercice 1875 avec celles de 1874. — Comparaison des dépenses de 1875 avec celles de 1874. — Observations générales sur les résultats financiers de l'exercice 1875. — Exercice 1876. — Prévision des recettes. — Recettes effectives. — Différence.— Prévision des dépenses. — Dépenses réalisées. — Différence.— Comparaison des recettes et dépenses de 1876. — Excédent des recettes, — Observations générales sur les ré-

§ 1.

Comparaison des recettes et des dépenses prévues avec les recettes et dépenses réalisées, de 1871 à 1877.

Dans les chapitres précédents nous avons fait connaître, pour chaque service, l'évaluation faite par les lois de finances des recettes et des dépenses, de 1871 à 1877. Il nous reste maintenant à constater le chiffre des recettes et des dépenses effectives, d'après les règlements définitifs de ces divers budgets, c'est-à-dire, à comparer les prévisions avec la réalité.

Les pouvoirs publics se font souvent de grandes illusions dans leurs appréciations préalables des recettes et des dépenses. Ils se montrent aussi généralement trop disposés à accepter, en cours d'exercice, des crédits supplémentaires. Il en résulte fréquemment de grands écarts entre les prévisions des lois de finances et les résultats

constatés par les comptes définitits. Les sept exercices que nous allons parcourir nous en fournissent une preuve trop certaine.

Exercice 1871.

Exercice 1871. — Le budget de l'exercice 1871 a été établi en dehors de toutes les règles. Les événements extraordinaires qui l'on troublé ont dû modifier nécessairement toutes les prévisions. La prudence la plus éclairée ne pouvait pas prévoir les charges énormes qui ont accablé les finances de cet exercice ; l'administration la plus sévère et la plus économe n'aurait pas pu davantage écarter ou ajourner les dépenses supplémentaires qui se sont imposées.

Budget ordinaire. Recettes prévues.

La loi de finances du 27 juillet 1870 avait fixé les recettes ordinaires de l'exercice 1871 à 1 787 914 527 francs.

Recettes réalisées.

Les recettes réalisées se sont élevées à 2 001 045 463 fr. 39 centimes.

L'excédent des recouvrements représente une somme de 211 130 936 francs 39 centimes.

La plus-value des recettes a été de 272 632 995 fr. 91 centimes[1].

Mais il y a eu, d'un autre côté, sur le produit de plusieurs

1. *Augmentations :*

Objets consommés en nature.........	13 408 fr.	99 c.
Recettes de la caisse d'amortissement rattachées au budget ordinaire par la loi du 16 septembre 1871	70 630 000	»
Fonds attribués au cadastre..........	116 942	37
Produits des douanes..............	9 589 197	65
Produits des forêts.................	10 312 240	87
Retenues et autres produits du service des pensions civiles...............	287 304	62
Portion du produit de l'emprunt de 750 millions....................	31 898 780	24
Prélèvement sur le produit de l'emprunt de 250 millions............	21 342	59
Portion du produit du supplément de l'emprunt de 2 milliards.........	149 763 778	58
Total.............	272 632 995 fr.	91 c.

impôts, un déficit montant à 61 502 059 fr. 52 centimes [1].

Le déficit a réduit l'augmentation des recettes à la somme de 211 130 936 fr. 39 centimes [2].

Il faut remarquer que les 272 millions réalisés en sus des prévisions sont, pour la plus grande partie, des ressources extraordinaires, tandis que les diminutions portent toutes sur les recettes ordinaires.

Dépenses prévues.

Les dépenses du budget ordinaire avaient été fixées par la loi de finances du 27 juillet 1870, à la somme de 1 673 793 155 francs.

Elles ont été considérablement augmentées par des crédits supplémentaires ouverts par le gouvernement impérial et par le gouvernement de la défense nationale.

Dépenses réelles.

Les paiements effectués jusqu'à l'époque de la clôture de l'exercice se sont élevés 2 367 171 812 fr. 45 centimes [3].

Différence.

Les dépenses ordinaires de l'exercice 1871 ont par suite été supérieures au montant des dépenses prévues de 693 378 657 fr. 45 centimes [4].

1. *Diminutions:*

Contributions directes	12 868 580 fr.	03 c.
Impôts et revenus indirects	43 423 995	40
Produits universitaires	790 710	70
Produits de l'Algérie	1 475 885	23
Produits divers	2 942 888	16
Total	61 502 059 fr.	52 c.

2.

Augmentations	272 632 995	91
Diminutions	61 502 059	52
Reste un excédent de recettes de	211 130 936 fr.	39 c.

3. Les dépenses totales du budget ordinaire se répartissent de la manière suivante :

Dette publique et dotations	681 584 157 fr.	63 c.
Services généraux des ministères	1 438 793 502	23
Frais de régie, de perception, d'exploitation et remboursements	214 924 596	28
Primes et escomptes	31 869 556	31
Total égal	2 367 171 812 fr.	45 c.

4.

Dépenses réelles	2 367 171 812 fr.	45 c.
Dépenses prévues	1 673 793 155	»
Différence	693 378 657 fr.	45 c.

Déficit.

La situation définitive du budget ordinaire de cet exercice s'établit donc ainsi qu'il suit :

Dépenses réelles	2 367 171 812 fr.	45 c.
Recettes réalisées	2 001 045 463	39
Le déficit est de	366 126 349 fr.	06 c.

Budget extraordinaire. Recettes prévues. Recettes réelles. Différence.

Les recettes du budget extraordinaire avaient été fixées par la loi du 27 juillet 1870 à la somme de 20 416 666 fr. [1].

Les ressources réalisées se sont élevées à la somme de 1 215 318 218 fr. 02 centimes.

Elles ont été augmentées sur le chiffre des prévisions, de 1 194 901 552 fr. 02 centimes [2].

1. Budget extraordinaire primitif :

Produit extraordinaire des forêts	3 500 000 fr.
Intérêt d'une somme due par le Mont de Milan.	250 000
Versement à faire par la Société algérienne	16 666 666
Total	20 416 666 fr.

2. Ces ressources complémentaires se composent :

Du contingent des départements et des communes dans les dépenses de la garde nationale mobilisée			34 453 000 fr.	»
Du complément de la vente des rentes de la dotation de l'armée			22 210 974	52
De la portion disponible pour 1871, de l'emprunt fait à la Banque de France			527 051 375	»
Du nouvel emprunt fait à la Banque			200 000 000	»
D'une partie du produit de l'emprunt de 750 mil.			6 000 000	»
De la partie disponible pour 1871, de l'emprunt de 2 milliards			402 589 884	29
De fonds de concours pour l'exécution de travaux publics			5 835 608	54
Du produit de la vente des approvisionnements de Paris			9 780 222	88
Des ressources applicables aux travaux de la manufacture d'armes de Saint-Étienne			7 623	25
De la portion disponible des emprunts de 750 millions et de 250 millions			382 044	74
Total			1 208 310 733 fr.	22
A déduire des recettes prévues :				
Sur le produit extraordinaire des forêts	2 413 856 fr.	24		
Sur les versements à faire par la Société algérienne	10 995 324	96		
Total	13 409 181 fr.	20	13 409 181	20
Ce qui réduit l'augmentation des recettes du budget extraordinaire à			1 194 901 552 fr.	02

Les dépenses du même budget avaient été évaluées à	128597680 fr.	»	Dépenses prévues.
Elles ont été augmentées en cours d'exercices :			
Du crédit porté au budget d'amortissement, pour garantie d'intérêts aux compagnies de chemins de fer.	41000000	»	
De crédits ouverts par le gouvernement de la défense nationale. . .	582362526	06	
De crédits votés par l'Assemblée nationale.	488357872	68	
De crédits autorisés par décrets spéciaux	895000	»	
De crédits pour fonds de concours. .	5835608	54	
De crédits répartis par décrets . . .	17686341	04	
Ensemble	1264735028 fr.	35	
A déduire . . . . reportés au budget ordinaire de la guerre.	12788	98	
Reste.	1264722239 fr.	37	

Les payements effectués se sont élevés à 675275165 fr. 29 centimes. Dépenses réelles.

Ils ont dépassé les crédits primitifs de 546677485 fr. 29 centimes; mais ils ont été inférieurs aux crédits rectifiés de 589447074 fr. 08 centimes.

Les recettes du budget extraordinaire présentent un excédent, sur le montant des dépenses réelles de ce même budget, de 540043052 fr. 73 centimes [1]. Différence.

Le budget ordinaire s'étant soldé par un déficit de 366126349 francs, il en résulte que l'ensemble des deux Excédent de recettes sur l'ensemble des deux budgets.

1.

Recettes du budget extraordinaire...	1215318218 fr.	02 c.
Dépenses........................	675275165	29
Excédent des recettes........	540043052 fr.	73 c.

budgets ordinaire et extraordinaire de 1871 présente, en définitive, un excédent de recettes de 173730053 fr. 73 c.[1].

Les recettes extraordinaires comprises dans les budgets ordinaire et extraordinaire de l'exercice 1871 s'élèvent à 1 milliard 400 millions; les dépenses extraordinaires portées dans les deux budgets, à 1 milliard 300 millions.

Les dépenses comprises dans ces deux budgets ne constituent qu'une partie des charges qui ont grevé l'exercice 1871, car les indemnités de guerre accordées à l'Allemagne, aux départements, aux communes et aux particuliers, ainsi que les dépenses du compte de liquidation n'y figurent pas.

Exercice 1872.

Exercice 1872. — Les recettes du budget général de l'exercice 1872 ont été évaluées par la loi de finances du 30 mars 1872 à la somme de 2344795959 francs.

Recettes prévues.

Elles ont été augmentées de 214705 fr. 74 centimes par suite de la plus-value réalisée, pendant le cours de l'exercice, sur les évaluations des produits consommés en nature et des fonds restés sans emploi, en 1871, sur les crédits attribués au cadastre.

La prévision totale des recettes a été fixée ainsi à 2 345 010 664 fr. 74 centimes.

Recettes réelles.

Les recouvrements effectués se sont élevés à 2 milliards 436811200 fr. 84 centimes.

L'excédent des recouvrements sur les évaluations est de 91987186 fr. 80 centimes[2].

1.

Excédent des recettes.............	540043052 fr.	73 c.
Excédent des dépenses du budget ordinaire...................... ...	366312999	»
Excédent des recettes sur l'ensemble.	173730053 fr.	73 c.

2. Excédent des recettes :

Augmentations.

Contributions directes (fonds généraux).	5034241 fr.	56 c.
Taxes assimilées aux contributions directes (fonds généraux).......	333940	08
Produits des domaines................	3746557	99
A reporter......	9114739 fr.	63 c.

Les recettes ont encore été augmentées d'une somme de 60000000 de francs, formant l'excédent disponible sur le budget de 1871, que le règlement définitif de cet exercice a attribué au budget de 1872, et d'une autre somme de 186650 fr. 70 centimes, montant des fonds restés libres, à la clôture de l'exercice 1871, sur les crédits relatifs au cadastre et reportés à l'exercice suivant.

Elles se sont élevées par suite à 2496997851 fr. 54 centimes[1].

Après la réduction d'un prélèvement de 205139 fr. 72 centimes pour le service du cadastre reporté au budget de 1873, les voies et moyens de l'exercice 1872 montent donc à 2496792711 fr. 82 centimes.

Report........	9114739 fr.	63 c.
Enregistrement et timbre.............	9938107	46
Produit de la taxe sur les revenus des valeurs mobilières.................	6075629	35
Produits universitaires.......	146945	»
Produits et revenus de l'Algérie........	2254825	79
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles.........	1623479	03
Produits divers......................	22841473	17
Produit du supplément de l'emprunt de 2 milliards.........................	12585903	83
Produit du supplément de l'emprunt de 3 milliards.......................	149695404	55
Ressources extraordinaires...........	62833879	06
Total des augmentations.......	277110386 fr.	87 c.
Diminutions.		
Moins-value sur le produit des forêts..	18340180 fr.	73 c.
— sur le prodnit des impôts indirects..............	166728899	49
— sur le produit des taxes télégraphiques..........	54119	85
Total des diminutions........	185123200 fr.	07 c.

Ce qui réduit l'excédent des recouvrements à 91987186 fr. 80 centimes.

1.

Recouvrements effectués...........	2436811200 fr.	84 c.
Excédent libre sur le budget de 1871.	60000000	»
Fonds du cadastre.................	186650	70
Recettes totales...........	2496997851 fr	54 c.

Différence.

La différence entre les recettes prévues et les recettes réelles, est ainsi de 151782047 fr. 08 centimes[1].

Dépenses prévues.

Les crédits ouverts par la loi du 30 mars 1872 s'élevaient pour l'ensemble des services à.	2334759208 fr.	»
Ils ont été augmentés :		
Des crédits correspondant aux produits consommés en nature . . .	18055	04
Des crédits applicables aux dépenses du cadastre.	186650	70
De crédits ouverts postérieurement au vote du budget[2].	273363355	86
De crédits reportés à l'exercice 1872	24410161	26
De crédits ouverts à titre de fonds de concours.	11552076	38
De crédits afférents aux exercices clos.	48656210	12
Total des crédits rectifiés. .	2691955717 fr.	36

Dépenses réelles.

Les payements effectués se sont élevés à la somme de 2578709995 fr. 13 centimes[3].

Différence.

La différence entre le montant des crédits votés et des

1.

Recettes effectives.............. ..	2496792711 fr.	82 c.
Recettes prévues..................	2345010664	74
Différence	151782047 fr.	08 c.

2.

Crédits supplémentaires................	286474947 fr.	86 c.
Crédits annulés.......................	14111592	»
Reste..................	272363355 fr.	86 c.

3. Les dépenses se sont réparties de la manière suivante :

Dette publique et dotations...........	1132833601 fr.	18 c.
Services généraux des ministères.....	1167562714	05
Frais de régie, de perception.........	227224699	02
Remboursements	51088980	88
Total égal...........	2578709995 fr.	13 c.

payements effectués représente une somme de 113245722 f. 23 centimes [1].

La différence entre les dépenses prévues par la loi de finances et les paiements réalisés est de 243950787 fr. 13 centimes [2].

Le règlement définitif du budget de 1872 se solde de la manière suivante : Déficit du budget de 1872

Les dépenses sont de...........	2 578 709 995 fr.	13 c.
Les recettes de................	2 496 792 711	82
Le déficit est de..........	81 917 283 fr.	31 c.

Les recettes ordinaires des exercices 1872 et 1871 présentent sur chaque branche de revenus les résultats suivants (voy. le tableau n° 1, p. 276) Comparaison des recettes de 1872 et de 1871.

La recette de l'exercice 1872 excède celle de l'exercice 1871 de 333951393 fr. 79 centimes.

La comparaison des dépenses ordinaires des exercices 1872 et 1871, par chaque ministère, fait ressortir les différences suivantes (voy. le tableau n° 2, p. 277) Comparaison des dépenses de 1871 et de 1872.

Les recettes réalisées en 1872 ont dépassé les recettes prévues de 92 millions. Observations générales sur les résultats financiers de l'exercice 1872.

Cet excédent ne provient point de plus-values sur les produits ordinaires qui ont présenté, au contraire, un

1. Cette somme se décompose ainsi qu'il suit :

Crédits annulés..........................	83 478 106 fr.	83 c.
Dépenses restant à solder à la fin de l'exercice................................	29 567 266	57
Fonds du cadastre à transporter à 1873.	205 139	72
Total............	113 250 513 fr.	12 c.
Dont il faut déduire des crédits complémentaires montant à.................	4 790	89
Somme égale à l'excédent des crédits....	113 245 722 fr.	23 c.

2.

Dépenses réelles......................	2 578 709 995 fr.	13 c.
Dépenses prévues.....................	2 334 759 208	»
Différence.................	243 950 787 fr.	13 c.

TABLEAU N° 1. COMPARAISON DES RECETTES DE 1872 ET DE 1871.

	EXERCICE 1872.	EXERCICE 1871.	EN PLUS 1872.	EN MOINS 1872.
	fr.	fr.	fr.	fr.
Contributions directes	334.715.117.56	323.815.019.97	10.900.097.59	
Taxes assimilées aux contributions directes	11.028.840.08		11.028.840.08	
Enregistrement, timbres et domaines	589.626.720.49	441.346.471.83	148.280.248.66	
Produits des forêts	45.145.319.27	51.761.857.87		6.616.538.60
Douanes et sels	181.571.726.91	182.089.177.87		517.450.96
Contributions indirectes	771.598.736.50	637.112.963.90	134.485.772.60	
Produits des postes	108.595.637.10	91.619.413.64	16.976.223.46	
Produits de la taxe sur les revenus des valeurs mobilières	6.075.629.35		6.075.629.35	
Produit des taxes de la télégraphie privée	14.065.880.15		14.065.880.15	
Produits universitaires	4.329.125 »	3.148.068.30	1.181.056.70	
Produits et revenus de l'Algérie	19.298.409.79	15.054.114.77	4.244.295.02	
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles	17.010.779.03	15.318.104.62	1.692.674.41	
Produits divers	50.134.092.17	57.979.426.84		7.845.534.67
	2.153.196.013.40	1.819.244.614.61	348.930.818.02	14.979.324.23

TABLEAU N° 2. COMPARAISON DES DÉPENSES DE 1872 ET 1871.

	EXERCICE 1872.	EXERCICE 1871.	EN PLUS 1872.	EN MOINS 1872.
	fr.	fr.	fr.	fr.
Dette publique	1.102.668.822.97	659.346.182.25	443.322.640.72	
Dotations	30.164.778.21	22.237.975.38	7.926.802.83	
Ministère de la justice	34.061.160.97	32.493.667.89	1.567.493.08	
Ministère des affaires étrangères	11.509.026.09	11.559.546.28		50.520.19
Ministère de l'intérieur	84.401.914.44	59.879.144.33	24.522.770.11	
Service de l'Algéric	38.178.450.84	13.710.083.18	24.468.367.66	
Ministère des finances	144.651.061.82	121.273.473.92	23.377.587.90	
Ministère de la guerre	462.216.514.90	854.259.321.61		392.042.806.71
Ministère de la marine	143.505.494.49	167.043.699.23		23.538.204.74
Ministère de l'instruction publique	33.512.810.89	28.127.316.30	5.385.494.59	
Ministère des beaux-arts	6.813.367.12	5.602.978.78	1.210.388.34	
Ministère des cultes	53.216.748.12	47.480.067.66	5.736.680.46	
Ministère de l'agriculture et du commerce	16.795.728.45	20.500.034.35		3.704.305.90
Ministère des travaux publics	138.700.435.92	76.864.168.70	61.836.267.22	
Frais de régie, de perception, etc	227.224.699.02	214.924.596.28	12.300.102.74	
Remboursements, restitutions, etc	51.088.980.88	31.869.556.31	19.219.424.57	
Montant des dépenses constatées	2.578.709.995.13	2.367.171.812.45	630.074.020.22	419.335.837.54
			419.335.837.54	
Excédent des dépenses de l'exercice 1872			211.538.182.68	

déficit de 185 millions; les impôts indirects seuls ont donné une moins-value de près de 167 millions.

Il a été ajouté aux voies et moyens une somme de 225 millions, prise sur le montant des emprunts.

En outre, les recettes de 1872 ont été supérieures à celles de 1871 de 335 millions, par suite de l'application des lois relatives aux impôts nouveaux.

Les dépenses réelles excèdent les prévisions de 244 millions.

Les crédits supplémentaires ont été votés généralement pour faire face aux besoins de la liquidation des opérations militaires.

Le déficit du budget de 1872 s'élève à 82 millions.

Mais il faut remarquer que les voies et moyens de cet exercice comprennent 243 millions de ressources extraordinaires, tandis que les dépenses extraordinaires portées au budget ne montent qu'à 250 millions, c'est-à-dire à 33 millions de moins. Par suite, le déficit vrai, en d'autres termes, l'écart entre les dépenses et les recettes ordinaires n'est pas seulement de 82 millions, mais en réalité de 115 millions.

Les crédits supplémentaires, déduction faite des crédits annulés, ont atteint le chiffre de 272 millions.

L'augmentation des dépenses en 1872 a été de 630 millions; la dette publique seule s'est accrue de 443 millions.

Les diminutions représentent une somme de 419 millions, réalisées exclusivement sur les crédits des ministères de la guerre et de la marine.

Compensation faite, les dépenses de 1872 dépassent celles de 1871 de 211 millions.

Exercice 1873. Recettes prévues.

Exercice 1873. — Les évaluations des voies et moyens du budget général de l'exercice 1873 étaient fixés par la loi de finances du 20 décembre 1872, à 2 467 470 630 francs.

Recettes réelles.

Les recouvrements effectués pendant le cours de l'exer-

cice montent à 2679592720 fr. 91 centimes[1], représentant un excédent de 212122090 fr. 91 centimes.

Les recettes ordinaires ont donné, d'une part, une plus-value de 94049469 fr. 80 centimes[2].

D'autre part, une moins-value sur les prévisions de 112159527 fr. 95 centimes.

Et en définitive, un déficit de 18110058 fr. 15 centimes[3].

Les recettes extraordinaires ont été augmentées d'une somme de 232532544 fr. 85 centimes, prise sur le supplément de l'emprunt de 3 milliards; déduction faite des moins-values, elles ont procuré au Trésor une ressource de 230232149 fr. 06 centimes. Cette dernière somme, Différence.

1. Savoir :

Contributions directes................	388 952 329 fr.	11 c.
Taxes assimilées aux contributions directes..........................	28 353 016	82
Impôts et revenus indirects...........	1 808 701 412	92
Domaines, forêts, produits divers......	217 929 974	21
	2 435 936 733 fr.	06 c.
Prélèvement sur l'emprunt de 3 milliards.	232 532 544	85
Ressources extraordinaires	11 123 443	»
Total égal............	2 679 592 720 fr.	91 c.

2. Plus-values :

Contributions directes....................	13 889 191 fr.	11 c.
Taxes assimilées aux contributions directes.	4 000 922	82
Produits des domaines....................	3 521 891	98
Enregistrement et timbre.................	10 067 003	17
Produit de la taxe sur les valeurs mobilières.	7 745 318	97
Produits universitaires....................	243 370	50
Produits et revenus de l'Algérie...........	2 165 951	76
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles	2 465 984	25
Produits divers	49 949 835	24
Total égal............	94 049 469 fr.	80 c.

3. Déficit sur les prévisions des recettes :

Produit des forêts........................	5 843 647 fr.	75 c.
Impôts et revenus indirects...............	105 726 590	25
Produits des taxes de la télégraphie privée.	589 289	95
Total égal............	112 159 527 fr.	95 c.
Moins............	94 049 469	80
Déficit des recettes ordinaires....	18 110 058 fr.	15 c.

moins le déficit de 18 110 058 fr. 15 centimes, forme l'excédent de 212 122 090 fr. 91 centimes.

Dépenses prévues.

Les crédits ouverts par la loi de finances du 20 décembre 1872 s'élevaient pour l'ensemble des services à 2 374 804 134 francs.

Ils ont été augmentés en cours d'exercice par des crédits supplémentaires montant à [1]......	334 266 345 fr.	87 c.
Les crédits reportés à l'exercice 1873 se sont élevés à.........	4 890 684	91
Les crédits sur fonds de concours, à.	18 648 311	57
Les crédits pour le payement des dépenses des exercices clos, à.	72 204 498	07
Les crédits correspondant aux produits consommés en nature et ceux applicables au cadastre, à.	231 596	93
Total des crédits du budget général...............	2 805 045 571 fr.	35 c.

Dépenses réelles.

Les payements effectués sur les dépenses jusqu'à l'époque de la clôture de l'exercice, ont été de 2 724 482 658 fr. 48 centimes[2].

Différence.

Ils sont donc inférieurs aux crédits votés de 80 562 912 fr. 87 centimes[3] et supérieurs aux prévisions de dépenses de 349 678 524 fr. 48 centimes[4].

1.

Crédits supplémentaires votés............	343 886 423 fr.	13 c.
Crédits annulés.........................	9 620 077	26
Reste................	334 266 345 fr.	87 c.

2. Les dépenses réalisées se répartissent ainsi qu'il suit :

Dette publique et dotations.............	1 329 927 550 fr.	12 c.
Services généraux des ministères........	1 130 231 184	61
Frais de régie, de perception et d'exploitation	246 856 355	89
Remboursements et restitutions.........	17 467 567	86
	2 724 482 658 fr.	48 c.

3.

Crédits votés...........................	2 805 045 571 fr.	35 c.
Payements réalisés	2 724 482 658	48
Sans emploi................	80 562 912 fr.	87 c.

4.

Payements effectués....................	2 724 482 658 fr.	48 c.
Dépenses prévues......	2 374 804 134	»
	349 678 524 fr.	48 c.

Le résultat du budget général de 1873, à la clôture de l'exercice, s'établit ainsi qu'il suit :

Les payements effectués se sont élevés à....................	2 724 482 658 fr.	48 c.
Les recettes réelles ont été de...	2 679 592 720	91
Le déficit, de..........	44 889 937 fr.	57 c.

Déficit.

Comparaison des recettes ordinaires des exercices 1873 et 1772.

Les recettes ordinaires de l'exercice 1873 diffèrent, sur chaque branche de revenus, de celles de 1872, de la manière suivante (voy. le tableau n° 3, p. 282)

Comparaison des dépenses des exercices 1873 et 1872.

Voici les différences, par ministère, des dépenses des exercices 1873 et 1872 (voy. le tableau n° 4, p. 283)

Observations générales sur les résultats financiers de l'exercice 1873.

Les recettes réalisées dépassent les évaluations budgétaires de 212 millions, mais les recettes ordinaires présentent un déficit sur les prévisions de 18 millions.

Elles ont été augmentées de ressources extraordinaires pour une somme de 243 millions.

Elles sont supérieures à celles de l'année 1872 de 282 millions qui proviennent du produit des impôts nouveaux.

Les dépenses ont excédé les prévisions de la loi de finances d'une somme de 349 millions.

Elles sont supérieures à celles de l'année de 1872 de 145 millions, par suite de l'augmentation de la dette publique.

Le budget de 1873 se solde d'après le règlement définitif par un déficit de plus de 44 millions, malgré les ressources extraordinaires de 243 millions ajoutées aux voies et moyens de cet exercice.

L'insuffisance des recettes normales, en 1873, a donc été de 287 millions.

Exercice 1874. Recettes prévues.

Exercice de 1874. — La loi de finances du 29 décembre

TABLEAU N° 3. COMPARAISON DES RECETTES ORDINAIRES DES EXERCICES 1873 ET 1872.

	EXERCICE 1873.	EXERCICE 1872.	EN PLUS 1873.	EN MOINS 1873.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c
Contributions directes........................	388.952.329,11	334.715.117.56	54.237.211.55	
Taxes assimilées aux contributions directes......	20.353.016.82	11.028.840.08	9.324.176.74	
Enregistrement, timbre et domaines...........	578.043.752.36	589.626.720.49		11.582.968.13
Produits des forêts..........................	36.178.852.25	45.145.319.27		8.966.467.02
Douanes et sels..............................	257.208.564.54	181.571.726.91	75.636.837.63	
Contributions indirectes.....................	879.060.462.53	771.598.736.50	107.461.726.03	
Produits des postes..........................	110.591.382.68	108.595.637.10	1.995.745.58	
Produits de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières..................................	31.745.318.97	6.075.629.35	25.669.689.62	
Produits des taxes de la télégraphie privée......	15.410.710.05	14.065.880.15	1.344.829.90	62.527.50
Produits universitaires.......................	4.266.597.50	4.329.125.00		
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles..........................	17.800.984.25	17.010.779.03	790.205.22	
Produits et revenus de l'Algérie...............	21.174.535.76	19.298.409.79	1.876.125.97	
Produits divers..............................	75.150.226.24	50.134.092.17	25.016.134.07	
	2.435.936.733.06	2.153.196.013.40	303.352.682.31	20.611.962.65
			20.611.962.65	
Excédent des recettes de l'exercice 1873............			282.740.719.66	

TABLEAU N° 4. COMPARAISON DES DÉPENSES DES EXERCICES 1873 ET 1872.

	EXERCICE 1873.	EXERCICE 1872.	EN PLUS 1873.	EN MOINS 1873.
	fr.	fr.	fr.	fr.
Dette publique	1.299.589.157.82	1.102.668.822.97	196.920.334.85	
Dotations	30.338.392.30	30.164.778.21	173.614.09	
Ministère de la justice	34.261.411.27	34.061.160.97	200.250 30	
Ministère des affaires étrangères	11.818.624.54	11.509.026.09	309.598.45	
Ministère de l'intérieur	111.675.985.22	84.481.914.44	27.274.070.70	
Gouvernement général de l'Algérie	27.720.515.75	38.178.450.84		10.457.935.09
Ministère des finances	54.175.335.87	144.651.061.82		90.475.825.95
Ministère de la guerre	481.394.528.07	462.216.514.90	19.178.013.17	
Ministère de la marine	151.432.979.93	143.505.494.49	7.927.485.44	
Ministère de l'instruction publique	34.945.985.83	33.512.810.89	1.433.174.94	
Service des beaux-arts	6.698d069.96	6.813.367.12		115.297.16
Service des cultes	53.482.323.98	53.216.748.12	265.575.86	
Ministère de l'agriculture et du commerce	21.819.952.05	16.795.728.45	5.024.223.60	
Travaux publics, service ordinaire	81.065.477.10	85.954.681.12		4.889.204.02
Travaux publics, service extraordinaire	59.540.0h5.04	52.745.754.80	6.994.340.24	
Frais de régie de perception et d'exploitation des impôts	246.856.355.89	227.224.699.02	19.631.656.87	
Remboursements et restitutions	17.467.567.86	55.087.980.88		33.621.413.02
	2.724.482.658.48	2.578.709.995.13	285.332.338.59	139.559.675.24
			139.559 675.24	
Excédent des dépenses de l'exercice 1873			145.772.663.35	

1873 a fixé le montant des recettes, pour le budget général de 1874, à 2 508 637 199 francs [1].

Recettes réelles.

Les recouvrements effectués pendant le cours de l'exercice se sont élevés à 2 518 525 865 fr. 20 centimes [2], c'est-à-dire qu'elles ont présenté un excédent sur les évaluations de 9 853 280 fr. 04 centimes [3].

Différence.

1. La loi du 29 décembre a évalué les voies et moyens de cet exercice à 2 533 262 199 francs, en y comprenant 143 876 000 francs à provenir de projets de lois spéciaux sur les impôts; l'Assemblée n'en ayant voté que 119 251 000 francs, il y a lieu de déduire des évaluations la somme de 24 625 000 francs. Les ressources fixées à 2 533 263 199 francs sont ramenées ainsi à 2 508 637 199 francs.

2. Voies et moyens de 1874 :

Contributions directes..................	379 471 077 fr.	15 c.
Taxes assimilées aux contributions directes.	23 789 033	27
Impôts et revenus indirects.............	1 861 402 317	52
Domaines, forêts et produits divers......	244 462 929	56
Total des recettes ordinaires....	2 509 126 357 fr.	50 c.
Ressources extraordinaires.....	9 399 507	70
Total des recettes du budget général....	2 518 525 865 fr.	20 c.

3. *Augmentations sur les prévisions :*

Contributions directes....................	4 417 777 fr.	15 c.
Taxes assimilées aux contributions directes.	5 216 539	27
Produits des domaines.....................	2 292 848	93
Taxes sur le revenu des valeurs mobilières..	2 176 460	33
Taxes de la télégraphie privée............	335 708	39
Postes....................................	4 865 938	62
Produits universitaires	55 785	»
Revenus de l'Algérie......................	4 833 967	89
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles....................	2 567 714	99
Produits divers	52 328 421	83
Total des augmentations.......	79 091 162 fr.	40 c.

Diminutions sur les évaluations :

Produits des forêts..........	6 478 768 fr.	96 c.		
Impôts et revenus indirects..	68 658 621	10		
Total des diminutions...	75 137 390 fr.	06 c.	75 137 390 fr.	06 c.
Excédent des recettes............			3 953 772 fr.	34 c.
Plus-value sur les ressources extraordinaires...			5 899 507	70
Total égal.................			9 853 280 fr.	04 c.

Les dépenses avaient été fixées, pour l'ensemble des services, à la somme de.	2 532 689 922 fr.	»	Dépenses prévues.
Les crédits supplémentaires ouverts postérieurement au vote du budget s'élèvent à [1]	37 434 822	53	
Les reports de crédits, à.	2 069 523	06	
Les fonds de concours, à.	28 847 059	45	
Les crédits pour dépenses d'exercices clos, à.	48 122 533	13	
Les produits consommés en nature et les fonds du cadastre, à. . . .	283 152	95	
Le montant des crédits rectifiés du budget de 1874 a été ainsi porté à	2 649 447 033 fr.	13	

Dépenses réelles.

Les payements effectués sur les dépenses jusqu'à la clôture de l'exercice, s'élèvent à 2 582 878 602 fr. 28 centimes [2]. Ils sont inférieurs aux crédits votés de 66 568 430 fr. 85 centimes [3], et supérieurs aux dépenses

Différence.

1. Crédit supplémentaires votés.............. 46 227 284 fr. 98 c.
Crédits annulés.......................... 8 792 462 45
Montant des crédits employés.......... 37 434 822 fr. 53 c.

2. Les payements effectués se répartissent ainsi qu'il suit :

Dette publique et dotations.............	1 191 046 756 fr.	68 c.
Services généraux des ministères........	1 135 679 776	18
Frais de régie, de perception et d'exploitation............................	236 859 470	09
Remboursements et restitutions.........	19 292 599	33
Total égal..............	2 582 878 602 fr.	28 c.

3.

Crédits annulés.........................	53 317 018 fr.	38 c.
Dépenses restant à solder à la clôture de l'exercice	13 141 963	04
Ensemble	66 448 981 fr.	42 c.
Crédits reportés pour le cadastre à 1875....	309 309	94
	66 768 291 fr.	36 c.
Crédits complémentaires à déduire.........	199 860	51
Somme égale à l'excédent des crédits..	66 568 430 fr.	85 c.

prévues dans le budget primitif, de 50188680 fr. 28 centimes[1].

En résumé, le résultat du budget général de 1874 s'établit de la manière suivante:

Dépenses réelles..	2 582 878 602 fr. 28 c.
Recettes réelles................	2 518 525 865 20
Le déficit est de..........	64 352 737 fr. 08 c.

Déficit.

Comparaison des recettes des exercices 1874 et 1873. Comparaison des dépenses des exercices 1874 et 1873.

Voici la comparaison, par branches de revenus, des recettes des exercices 1874 et 1873 (voy. le tableau n° 5, p. 287), et la comparaison, par ministères, des dépenses des exercices 1874 et 1873 (voy. le tableau n° 6, p. 288).

Observations générales sur les résultats financiers de l'année 1874.

Le budget de l'année 1874 a été établi dans des conditions à peu près normales.

Les recettes réalisées ont dépassé les prévisions de 10 millions.

Les augmentations proviennent exclusivement du produit des impôts, principalement de l'enregistrement, du timbre et des contributions indirectes.

Les contributions directes et les douanes au contraire ont donné une moins-value de 45 millions.

Les ressources extraordinaires ne figurent dans les voies et moyens de cet exercice que pour une somme de 9 millions, tandis qu'elles s'élevaient dans le budget précédent à 243 millions.

Enfin les recettes de 1874 sont supérieures à celles de 1873 de 73 millions.

Les crédits supplémentaires ne se sont élevés dans le cours de l'exercice qu'à 46 millions. Ils avaient atteint, en 1873, le chiffre de 334 millions.

1.

Payements effectués....................	2 582 878 602 fr. 28 c.
Évaluation budgétaire..................	2 522 689 922 »
Différence..................	50 188 680 fr. 28 c.

TABLEAU N° 5. COMPARAISON PAR BRANCHES DE REVENUS DES RECETTES DES EXERCICES 1874 ET 1873.

	EXERCICE 1874.	EXERCICE 1873.	EN PLUS 1874.	EN MOINS 1874.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c
Contributions directes........................	379.471.077.15	388.952.329.11		9.481.251.96
Taxes spéciales assimilées aux contributions directes..................................	23.789.033.27	20.353.016.82	3.436.016.45	
Enregistrement, timbre et domaines...........	597.657.886.27	578.043.752.36	19.614.133.91	
Produits des forêts..........................	34.328.031.04	36.178.852.25		1.850.821.21
Douanes et sels..............................	222.611.891.71	257.208.564.54		34.596.672.83
Contributions indirectes.....................	942.252.306.01	879.060.462.53	63.191.843 48	
Produits des postes..........................	113.887.938.62	110.591.382.68	3.296.555.94	
Produits de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières..................................	34.176.460.33	31.745.318.97	2.431.141.36	
Produits de la taxe de la télégraphie privée......	16.335.708.39	15.410.710.05	924.998.34	
Produits universitaires......................	4.464.395.00	4.266.597.50	197.797.50	
Produits et revenus de l'Algérie...............	25.286.551.89	21.174.535.76	4.112.016.13	
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles..........................	17.995.714.99	17.800.984.25	194.730.74	
Produits divers..............................	96.869.362.83	75.150.226.24	21.719.136.59	
	2.509.126.357.50	2.435.936.733.06	119.118.370.44	45.928.746.00
			45.928.746	
Différence en plus pour 1874..........................			73.189.624.44	

TABLEAU N° 6. COMPARAISON DES DÉPENSES DES EXERCICES 1874 ET 1873.

	EXERCICE 1874.	EXERCICE 1873.	EN PLUS 1874.	EN MOINS 1874.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Dette publique	1.161.622.916.65	1.299.589.157.82		137.966.241.17
Dotations	29.423.840.03	30.338.392.30		914.552.27
Ministère de la justice	34.502.282.18	34.261.411.27	240.870.91	
Ministère des affaires étrangères	11.408.647.10	11.818.624.54		409.977.44
Ministère de l'intérieur	101.159.904.51	111.675.985.22		10.516.080.71
Gouvernement de l'Algérie	25.703.196.80	27.720.515.75		2.017.318.95
Ministère des finances	29.989.742.35	54.175.235.87		24.185.493.52
Ministère de la guerre	473.336.635.98	481.394.528.07		8.057.892.09
Ministère de la marine	152.679.266.94	151.432.979.93	1.246.287.01	
Ministère de l'instruction publique	36.606.471.20	34.945.985.83	1.660.405.37	
Service des beaux-arts	7.317.472.97	6.698.069.96	619.403.01	
Service des cultes	53.744.217.83	53.482.323.98	261.893.85	
Ministère de l'agriculture et du commerce	20.790.633.41	21.819.952.05		1.029.318.64
Ministère des travaux publics, service ordinaire	83.691.271.10	81.065.477.10	2.625.794.00	
Ministère des travaux publics, service extraord	104.750.033.81	59.740.095.04	45.009.938.77	
Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts	236.859.470.09	246.856.355.89		9.996.885.80
Remboursements et restitutions	19.292.599.33	17.467.567.86	1.825.031.47	
	2.582.878.602.28	2.724.482.658.48	53.489.704.39	195.093.760.59
				53.489.704.39
Différence en moins à l'exercice 1874				141.604.056.20

Les dépenses de l'exercice 1874 sont inférieures à celles de l'année précédente de 141 millions.

Néanmoins, l'Assemblée nationale n'ayant pas voté tous les impôts compris dans le projet de budget, l'exercice s'est soldé par un déficit de 64 millions.

Exercice 1875. — Les voies et moyens de l'année 1875 ont été évalués par la loi de finances du 5 août 1874 à 2 563 460 624 francs[1]. Exercice 1875. Recettes prévues.

Les recouvrements effectués pendant le cours de cet exercice se sont élevés à 2 705 431 606 fr. 78 centimes[2], c'est-à-dire à 141 944 584 francs au-dessus des prévisions[3]. Recettes réelles. Différence.

1. La loi du 5 août 1874 a fixé le chiffre des recettes à 2 588 900 624 francs, mais elle a compris dans cette évaluation 25 440 000 francs d'impôts restant à créer qui n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale.

2.

Contributions directes	383 999 854 fr.	52 c.
Taxes assimilées aux contributions directes	24 334 709	36
Impôts et revenus indirects	2 052 541 372	55
Domaines, forêts et produits divers	239 267 535	21
	2 700 163 471 fr.	64 c.
Ressources extraordinaires	5 268 135	14
Total égal	2 705 431 606 fr.	78 c.

3. Excédent des recettes sur les prévisions budgétaires :

Contributions directes	1 278 654 fr.	52 c.
Taxes assimilées aux contributions directes	3 381 215	36
Produits des domaines	4 071 976	11
Produits des forêts	645 903	83
Impôts et revenus indirects	125 230 372	55
Taxe sur les revenus des valeurs mobilières	2 915 437	90
Produits universitaires	101 427	50
Produits et revenus de l'Algérie	3 137 224	29
Télégraphie privée	1 005 884	69
Retenues et produits affectés au service des pensions civiles	2 763 241	14
Produits divers	35 645 110	97
Total des augmentations	180 176 448 fr.	86 c.
Abandon par le gouvernement de ressources comprises dans les évaluations du projet de budget	38 231 864	86
Excédent	141 944 584 fr.	» c.

Dépenses prévues.

Les crédits ouverts par la loi de finances pour l'ensemble des services s'élèvent à . .	2 584 452 831 fr.	»
Les crédits supplémentaires à[1].	82 465 139	35
Les crédits reportés de l'exercice 1874, à	309 309	94
Les crédits pour fonds de concours, à.	32 463 954	07
Les crédits applicables aux produits consommés en nature, à. . .	26 398	78
Les crédits pour dépenses des services clos, à	9 764 528	02
	2 709 482 161 fr.	16
A déduire, crédits transportés. . .	210 081	45
Total des crédits rectifiés du budget général de 1875.	2 709 272 079 fr.	71

Dépenses réelles.

Les payements effectués sur les dépenses, jusqu'à l'époque de la clôture de l'exercice, sont de 2 626 868 028 fr. 97 centimes[2].

Différence.

Ils sont inférieurs au montant des crédits rectifiés de 82 404 050 fr. 74 centimes, et supérieurs aux évaluations des dépenses de 42 415 197 fr. 97 centimes[3].

1. Crédits supplémentaires votés ou ouverts par décrets.................................. 99 566 174 fr. 69 c.
Crédits annulés.......................... 17 101 035 34
Différence.............. 82 465 139 fr. 35 c.

2. Ils se répartissent de la manière suivante :

Dette publique et dotations..............	1 230 804 455 fr.	91 c.
Services généraux des ministères.........	1 135 120 915	61
Frais de régie, de perception et d'exploitation..............................	240 472 307	74
Remboursements et restitutions	20 470 349	71
Total...	2 626 868 028 fr.	97 c.

3. Payements effectués...................... 2 626 868 028 fr. 97 c.
Dépenses prévues......................... 2 584 452 831 »
Différence......... 42 415 197 fr. 97 c.

Le résultat du budget général de 1875, à la clôture de l'exercice, se résume ainsi :

Recettes réelles................	2705431606 fr. 78 c.
Dépenses réelles...............	2626868028 97
Excédent des recettes.....	78563577 fr. 81 c.

Excédent des recettes.

Les recettes de l'exercice 1875, comparées à celles de 1874, présentent, par branches de revenus, les différences suivantes (voy. le tableau n° 7, page 292).

Comparaison des recettes des exercices 1875 et 1874.

Nous donnons ensuite la comparaison, par ministères, des dépenses des exercices 1875 et 1874 (voy. le tableau n° 8, page 293).

Comparaison des dépenses des exercices 1875 et 1874.

Notre situation financière, qui s'était déjà améliorée successivement dans les années précédentes, était devenue excellente en 1875.

Observations générales sur les résultats financiers de l'exercice 1875.

Les recettes effectuées dépassaient les prévisions budgétaires de 141 millions, malgré l'abandon de 38 millions de ressources comprises dans le projet de budget; les impôts indirects seuls avaient donné une plus-value de 125 millions.

Elles étaient supérieures à celles de l'exercice 1874 de 191 millions.

Les dépenses effectives n'ont excédé les dépenses prévues que de 42 millions et celles de l'année précédente que de 44 millions.

Le budget de 1875 a été réglé définitivement avec un excédent de recettes de plus de 78 millions.

C'est pour la première fois depuis 1870, et l'on pourrait même dire depuis 1858 [1], que le budget de la France s'est soldé avec un excédent de recettes, sans avoir recours à des ressources extraordinaires.

Un pareil résultat obtenu en quatre ans, après les désastres de 1870 et 1871, est un fait remarquable qui donne une aussi haute idée de la vitalité et de la richesse de la France que du patriotisme de ses habitants.

1. Voy. chap. II, p. 23 et 24.

TABLEAU N° 7. COMPARAISON DES RECETTES DES EXERCICES 1875 ET 1874.

	EXERCICE 1875.	EXERCICE 1874.	EN PLUS 1875.	EN MOINS 1875.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Contributions directes	383.999.854.52	379.471.077.15	4.528.777.37	
Taxes assimilées aux contributions directes	24.334.709.36	23.789.033.27	545.676.09	
Enregistrement, timbre et domaines	623.948.750.32	597.657.886.27	26.290.864.05	
Produits des forêts	38.710.583.83	34.328.031.04	4.382.552.79	
Douanes et sels	267.979.609.16	232.611.891.71	45.367.717.45	
Contributions indirectes	1.058.028.296.96	942.252.306.01	115.775.990.95	
Produits des postes	119.312.031.00	113.887.938.62	5.424.092.38	
Produits de la taxe sur les revenus des valeurs mobilières	34.675.437.90	34.176.460.33	498.977.57	
Produits de la taxe de la télégraphie privée	17.505.884.69	16.335.708.39	1.170.176.30	
Produits universitaires	4.515.039.50	4.464.395.00	50.642.50	
Produits et revenus de l'Algérie	25.693.624.29	25.286.551.89	307.072.40	
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles	18.391.241.14	17.995.714.99	395.526.15	
Produits divers	83.168.410.97	96.869.362.83		13.700.951.86
	2.700.163.471.64	2.509.120.357.50	204.738.066.00	13.700.951.86
			13.700.951.86	
Différence en faveur de 1875			191.037.114.14	

TABLEAU N° 8 — COMPARAISON DES DÉPENSES DES EXERCICES 1875 ET 1874.

	EXERCICE 1875.	EXERCICE 1874.	EN PLUS 1875.	EN MOINS 1875.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Dette publique	1.201.228.218.21	1.161.622.916.65	39.606.301.56	
Dotations et dépenses de l'Assemblée nationale	27.576.327.70	29.423.840.03	152.487 67	
Ministère de la justice	34.418.343.61	34.502.282.18		83.938.59
Ministère des affaires étrangères	11.382.371.69	11.408.647.10		26.275.41
Ministère de l'intérieur	81.928.634.38	101.159.904.51		19.231.270.13
Service de l'Algérie	35.020.315.94	25.703.196.80	9.317 119.14	
Ministère des finances	23.707.471.08	29.989.743.35		6.282.271.27
Ministère de la guerre	485.266.698.87	473.336.635.98	11.330.062.89	
Ministère de la marine	155.539.363.89	152.679.266.94	2.860.096.95	
Ministère de l'instruction publique	36.879.493.19	36.606.471.20	273.021.99	
Ministère des beaux-arts	6.800.905.92	7.317.472.97		516.567.05
Ministère des cultes	53.775.712.54	53.744.217.83	31.494.71	
Ministère de l'agriculture et du commerce	17.410.416.61	20.790.633.41		3.380.216.80
Travaux publics, service ordinaire	75.891.444.31	83.691.271.10		7.799.826.99
Travaux publics, service extraordinaire	117.099.653.58	104.750.033.88	12.249.619.77	
Frais de régie et de perception	240.416.307.74	236.859.470.09	3.512.837.65	
Remboursements et restitutions	20.470.349.71	19.192.599.33	1.177.750.38	
	2.626.868.028.97	2.582.878.602.28	81.309.792.71	37.320.366.02
			37.320.366.02	
Différence en plus à l'exercice 1875			43.989.426.02	

Exercice 1876. Recettes prévues.

Exercice 1876. — La loi de finances du 3 août 1875 a fixé les voies et moyens de l'exercice 1876 à 2 575 028 582 fr., y compris une somme de 14 millions d'impôts restant à créer et qui n'ont pas été votés.

Recettes effectives.

Les recettes effectives, pendant le cours de l'exercice, se sont élevées à 2 778 351 801 francs[1].

Différence.

Les recettes effectives ont dépassé les recettes prévues de 217 323 219 francs[2].

1. Savoir :

Contributions directes	388 217 505 fr.	03 c.
Taxes assimilées aux contributions directes.	24 606 118	22
Produits des domaines	14 122 412	98
Produits des forêts	41 083 720	40
Impôts et revenus indirects	2 109 780 355	90
Autres produits du budget	197 395 474	62
Ressources extraordinaires	3 232 495	51
Cadastre, fonds reportés à 1876	382 465	51
	2 778 820 548 fr.	17 c.
A déduire : cadastre, fonds à reporter	468 747	17
Total égal	2 778 351 801 fr.	» c.

2. Augmentations :

Contributions directes	3 877 805 fr.	03 c.
Taxes assimilées aux contributions directes.	1 537 118	22
Produits des domaines	790 043	08
Produits des forêts	3 019 040	40
Impôts et revenus indirects	158 896 650	90
Produit des taxes sur la télégraphie privée.	2 138 567	50
Produits universitaires	17 128	»
Produits et revenus de l'Algérie	4 339 420	16
Retenues et autres produits affectés au service des pensions civiles	1 363 164	89
Produits divers	42 903 628	92
Produits consommés en nature	2 054	90
Fonds du cadastre reportés de 1875	382 465	51
Total des augmentations	218 261 087 fr.	51 c.

Dont il faut déduire les moins-values ci-après :

Produit de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières	201 616 fr.	85		
Ressources extraordinaires	267 604	49		
Fonds du cadastre reportés à 1877	468 747	17		
Total	937 868 fr.	51	937 868	51
Ce qui réduit la plus-value à la somme de			217 323 219 fr.	» c.

Dépenses prévues.

Les dépenses de l'exercice 1876 avaient été évaluées

par la loi du 3 août 1875, à. . . .	2 570 505 513 fr.	»
Il faut ajouter:		
Les crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts ou reportés.	147 360 016	29
Les produits consommés en nature.	2 054	90
Les crédits pour fonds de concours.	40 394 651	92
Les crédits d'exercices clos . . .	19 277 186	79
Les crédits du cadastre	382 465	51
	2 777 921 888 fr.	41
Crédits ouverts par décrets, à déduire	2 400 163	98
Reste.	2 775 521 724 fr.	43
Il faut en retrancher les annulations et transports.	95 274 747	05
Les dépenses effectives ont été réglées à	2 680 146 977 fr.	38[1]

Dépenses effectives.

Différence.

Elles dépassent les évaluations primitives de 109 641 464 fr. 38 centimes.

Le budget général de 1876 a été établi définitivement ainsi qu'il suit :

Excédent de recettes.

Recettes effectives.	2 778 351 801 fr.	00 c.
Dépenses effectives.	2 680 146 977	38
Excédent de recettes.	98 204 823 fr.	62 c.

Observations générales sur l'exercice 1876.

Le budget de 1876 a été réglé dans des conditions tout à fait normales.

1. Savoir :

Dette publique et dotations.	1 165 739 750 fr.	72 c.
Services généraux des ministères.	1 224 316 884	17
Frais de régie et perception des impôts. . . .	245 556 286	25
Remboursements, restitutions, primes et escomptes	44 534 056	24
Total égal.	2 680 146 977 fr.	38 c.

Les voies et moyens ne comprennent que trois millions de ressources extraordinaires.

Ils dépassent les prévisions de la loi de finances de 217 millions; et les recettes de l'année précédente, de 73 millions, avec le produit des mêmes impôts.

Les contributions indirectes ont donné une plus-value de 157 millions.

Les dépenses sont supérieures aux évaluations de 109 millions et aux payements effectués dans l'année 1876, de 53 millions.

Malgré cette augmentation de dépenses, le budget se solde par un excédent de recettes de 98 millions.

Exercice 1877.

Recettes prévues.

Exercice 1877. — La loi de finances du 26 décembre 1876 avait fixé les recettes de 1877, non compris les ressources extraordinaires à provenir de la négociation des obligations du Trésor destinées à faire face aux dépenses de travaux publics, à la somme de 2 667 543 130 francs.

Avec les ressources extraordinaires, les voies et moyens de cet exercice étaient portés à 2 737 500 878 fr. 49 centimes.

Recettes effectives.

Les recettes effectives se sont élevées à 2 795 985 121 fr. 93 centimes[1].

1. Réparties de la manière suivante :

Contributions directes	391 553 966 fr.	29 c.
Taxes assimilées aux contributions directes	25 731 083	34
Produits des douanes	16 104 608	21
Produits des forêts	35 616 186	87
Impôts et revenus indirects	2 088 907 294	57
Autres produits du budget, y compris 16 094 247 fr. 53 centimes de ressources extraordinaires	238 128 311	10
	2 796 041 450 fr.	38 c.
Cadastre, fonds reportés de 1876	468 747	17
Total	2 796 510 197 fr.	55 c.
A déduire :		
Cadastre, fonds reportés à 1878	525 075	62
Total égal	2 795 985 121 fr.	93 c.

Elles ont dépassé les prévisions de 128441 991 fr. 93 centimes. Différence.

Les dépenses prévues étaient de.	2666787280 fr.	»	Dépenses prévues.
Les crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts et reportés ont monté à.	95909136	63	
Les crédits pour fonds de concours, à.	48714528	51	
Les crédits des exercices clos, à.	12450710	70	
	2823561655 fr.	84	
Les crédits annulés, à	91387852	75	
Les dépenses réelles sont de. . .	2732173813 fr.	09[1]	Dépenses effectives.

Elles excèdent les prévisions de la loi des finances de 65386533 fr. 09 centimes. Différence.

Le résultat général de l'exercice 1877 est le suivant :

Recettes effectives..............	2795985121 fr.	93 c.	
Dépenses effectives.............	2732173813	09	
Excédent des recettes.......	63811308 fr.	84 c.	Excédent des recettes sur les dépenses.

La situation financière de la France a continué à s'améliorer pendant cet exercice.

Observations générales sur l'exercice 1877.

Les recettes ont donné de nouvelles plus-values sur les recouvrements de l'année antérieure et sur les prévisions du projet de budget.

Le règlement définitif de l'exercice 1877 s'est soldé par un excédent de recettes de 63 millions.

Une ressource extraordinaire de 72 960 682 francs, figu-

1. Les dépenses se répartissent ainsi :

Dette publique et dotations..............	1189022907 fr.	77 c.
Services généraux des ministères.........	1288240822	88
Frais de régie et de perception...........	236650316	97
Remboursements, restitutions et primes....	18259765	47
Total égal..............	2732173813 fr.	09 c.

rant dans les voies et moyens de la loi de finances, n'a été réalisée que pour une somme de 16 094 247 fr. 53 centimes.

Les crédits ouverts pour travaux publics ont été annulés dans la même proportion.

Résumé du § 1er.

RÉSUMÉ. — En résumé, les recettes et dépenses prévues par les lois de finances, comparées aux recettes et dépenses effectives, dans les sept exercices que nous venons d'examiner, présentent les différences suivantes :

TABLEAU DES RECETTES ET DÉPENSES PRÉVUES ET DES RECETTES ET DÉPENSES RÉALISÉES DE 1871 A 1877.

Tableau des recettes et dépenses prévues et des recettes et dépenses effectives de 1871 à 1877.

EXERCICES.	RECETTES		DIFFÉRENCES EN FAVEUR DES RECETTES EFFECTUÉES.
	PRÉVUES.	RÉALISÉES.	
	fr.	fr.	fr.
1871	1.780.914.527	2.000.858.812	210.944.285
1872	2.344.795.959	2.496.792.711	151.996.752
1873	2.467.470.630	2.679.550.093	212.075.463
1874	2.508.637.199	2.518.464.322	9.827.123
1875	2.563.460.624	2.705.358.451	141.897.727
1876	2.561.028.582	2.778.341.801	217.323.219
1877	2.667.543.130	2.795.985.121[1]	128.441.991

1. Cette somme comprend une recette extraordinaire de 16094247 francs.

EXERCICES.	DÉPENSES		DIFFÉRENCES EN PLUS.
	PRÉVUES.	EFFECTUÉES.	
	fr.	fr.	fr.
1871	1.673.793.155	2.367.171.812	693.378.657
1872	2.335.759.208	2.578.708.995	243.950.787
1873	2.374.804.134	2.724.482.658	349.678.524
1874	2.532.689.922	2.582.878.602	50.188.580
1875	2.584.452.831	2.626.868.028	42.415.197
1876	2.570.505.513	2.680.146.977	109.641.464
1877	2.666.787.280	2.732.173.813	65.386.533

COMPARAISON DES RECETTES ET DES DÉPENSES EFFECTIVES
DES EXERCICES 1871 A 1877
D'APRÈS LES RÈGLEMENTS DÉFINITIFS.

EXERCICES	RECETTES RÉALISÉES	DÉPENSES RÉALISÉES	EXCÉDENTS DES RECETTES	EXCÉDENTS DES DÉPENSES
	fr.	fr.	fr.	fr.
1871	2.000.858.812	2.367.171.812		366.313.000
1872	2.496.712.711	2.578.709.995		81.997.284
1873	2.679.550.093	2.724.482.658		44.932.565
1874	2.518.464.322	2.582.878.602		64.414.280
1875	2.705.358.451	2.626.868.028	78.490.423	
1876	2.778.351.801	2.680.146.977	98.204.824	
1877	2.795.985.121	2.732.173.813	63.811.308	

§ 2.

COMPARAISON DES DÉPENSES DE 1869 AVEC CELLES DE 1877.— AUGMENTATION CONTINUE DES CHARGES PUBLIQUES. — CAUSES ET EFFETS DE CETTE AUGMENTATION. — MOYENS DE L'ATTÉNUER.

L'augmentation extraordinaire de nos budgets depuis 1870 est sans doute un fait d'une importance considérable, mais l'accroissement régulier et permanent des charges publiques est un phénomène bien plus grave encore, dont les économistes et les financiers doivent se préoccuper particulièrement. Augmentation permanente des charges publiques.

Les dépenses ordinaires du budget de 1869, le dernier des exercices qui a précédé la guerre de 1870-1871, s'élèvent, d'après le compte général des finances, à la somme de 1 621 390 248 francs, et à 1 740 213 969 fr. 88 centimes avec les dépenses extraordinaires, qui y figurent pour une somme de 118 823 721 fr. 88 centimes, lesquelles en réalité faisaient partie du budget ordinaire. Dépenses de l'exercice 1869.

Avec les dépenses sur ressources spéciales, les dépenses

ordinaires de l'exercice 1869 représentent une somme de 2 145 431 256 francs.

Dépenses de l'exercice 1877.

Les dépenses analogues de 1877, d'après le règlement définitif de cet exercice, montent, savoir : celles du budget ordinaire, à 2 733 730 022 fr. 64 centimes; celles des travaux publics, déduction faite des crédits reportés aux exercices suivants, à 37 450 184 fr. 99 centimes, soit en totalité, à 2 771 180 207 fr. 63 centimes. Si l'on y ajoute les dépenses sur ressources spéciales, pour le compte des départements et des communes, réglées à 403 240 310 fr. 37 centimes, on arrive au chiffre de 3 174 420 518 francs.

Les dépenses extraordinaires du ministère de la guerre, à raison de leur caractère exceptionnel, ne sont pas comprises dans celles dont nous venons de parler.

Excédent des dépenses de 1877.

Les crédits du budget de l'année 1877 sont donc supérieurs à ceux de 1869 de 1 028 989 262 francs [1].

Il faut tenir compte aussi de ce fait que les frais d'administration des départements de l'Alsace et de la Lorraine cédés à l'Allemagne, n'ont pas été déduits des dépenses de 1869, ce qui augmente encore la différence que nous venons d'indiquer.

Ainsi, en huit années les charges publiques ordinaires ont augmenté de plus d'un milliard ! c'est-à-dire d'un chiffre égal à la totalité du budget de 1820 !

La comparaison des divers services, dans les deux exercices 1869 et 1877, fait ressortir les causes spéciales de cet énorme excédent de dépenses.

1. Année 1877.............................. 3 174 420 518 francs.
Année 1869.............................. 2 145 431 256
Différence................. .... 1 028 989 262 francs.

Services dont les crédits sont augmentés.

NATURE DES SERVICES.	ANNÉE 1869.	ANNÉE 1877.	DIFFÉRENCE EN 1877.	
			EN PLUS.	EN MOINS.
	fr.	fr.	fr.	fr.
Dette publique	519.911.679	1.205.554.146	685.642.467	
Ministère de la justice	36.080.550	35.586.451		493.099
Ministère des affaires étrangères	13.797.272	12.854.986		942.286
Ministère de l'intérieur	59.979.535	88.310.249	28.330.714	
Services des cultes	48.942.800	54.069.825	5.127.025	
Ministère des finances	20.357.788	24.406.856	4.048.868	
Ministère de la guerre	380.105.902	567.337.597	187.231.695	
Gouvernement de l'Algérie	15.424.843	26.990.176	11.565.333	
Ministère de la marine	163.281.568	196.410.748	33.129.180	
Ministère de l'instruction publique	25.462.568	50.113.768	24.651.200	
Ministère de l'agriculture et du commerce	12.188.683	33.561.391	21.372.708	
Ministère des travaux publics	81.211.517	258.094.351	176.822.834	
Maison de l'empereur et des beaux-arts	12.426.629	7.774.902		4.651.727
Frais de régie de perception et d'exploitation	221.676.218	240.940.414	19.264.196	
Remboursements et restitutions	10.542.767	19.952.000	9.419.233	

§ 3.

Causes spéciales des augmentations des dépenses budgétaires.

Sur cet accroissement des charges publiques de plus d'un milliard, environ 700 millions proviennent de causes spéciales et accidentelles, c'est-à-dire, des conséquences de la guerre, des emprunts considérables que nous avons faits, et des frais de reconstitution de nos moyens de défense occasionnés, pour partie, par notre défaite.

Causes générales des augmentations des dépenses publiques : augmentation des salaires ; extension des services ; dépréciation de la monnaie.

Le surplus tient à des causes générales qui se font sentir dans tous les pays, qui sont dans la nature des choses, telles que le rehaussement des salaires, l'extension normale des services administratifs, le développement des forces militaires, et la dépréciation des valeurs monétaires.

L'augmentation annuelle des dépenses publiques s'était déjà produite en France dans les années antérieures à la période que nous étudions ; on constate également ce fait dans tous les États de l'Europe.

Accroissement des dépenses de 1850 à 1870.

Ainsi, en 1850, nos budgets ordinaire et extraordinaire, y compris les dépenses sur ressources spéciales, s'élevaient à 1 472 637 238 francs ; en 1870, ils atteignaient le chiffre de 2 111 549 849 francs.

De 1850 à 1870, l'accroissement des crédits a donc été de 46 pour 0/0.

Les dépenses communales suivent la même progression.

Nos dépenses communales ont suivi une progression analogue, parfois même plus forte. Nous citerons, pour exemple, à l'appui de cette affirmation, le plus important des budgets communaux de la France, celui de Paris : en 1861, après l'annexion de la banlieue, il montait à 88 350 443 fr. 08 centimes ; cinq ans après, en 1866, il atteignait le chiffre de 101 333 024 fr. 81 centimes ; en 1872, il s'élevait à 187 781 228 fr. 75 centimes ; en 1875, à 193 674 716 francs ; en 1878, à 211 684 437 fr. 83 centimes. Les dépenses municipales de Paris ont augmenté, en dix-huit ans, de 123 millions, c'est-à-dire de 140 pour 100.

Le même phénomène s'est produit dans les autres pays.

Les renseignements statistiques donnés par M. Leroy-Beaulieu, dans son traité de la science des finances [1], nous en fournissent la preuve positive.

Augmentation des dépenses publiques en Angleterre.

En Angleterre, les dépenses de l'État en 1870, s'élevaient à 68 864 752 livres sterling; elles ont augmenté de près de 8 pour 100 en cinq ans.

En Russie.

En Russie, les dépenses montaient en 1870 à 485 482 686 roubles, et en 1875 à 543 221 521, ce qui représente un accroissement de 12 pour 100 en cinq ans.

En Suisse.

La petite république suisse n'a pas échappé à la loi commune. M. Leroy-Beaulieu compare certaines dépenses du canton de Genève, de l'année 1866, aux dépenses de l'année 1876 : les premières s'élevaient à 860 010 francs, les secondes, à 1 583 836 francs; l'augmentation est de 84 pour 100 en dix ans.

A l'étranger, comme en France, les dépenses des villes suivent une marche ascendante.

Les dépenses locales dans le Royaume-Uni, en 1868, étaient de 905 000 000 de francs ; en 1873, elles s'élevaient à 1 000 024 800 francs.

En Belgique.

L'accroissement est le même en Belgique : de 1854 à 1866, les dépenses des dix principales villes du royaume ont monté de 7 196 659 francs à 12 384 748 francs.

En Italie.

En Italie, les budgets communaux se sont élevés, entre 1862 et 1874, de la somme de 229 000 000 de francs à celle de 370 000 000 de francs

Causes particulières de l'accroissement des dépenses françaises.

Les dépenses de l'État ont plus augmenté en France que dans les États voisins, par suite de nos désastres de 1870 et 1871, et aussi parce que certains services ont pris, chez nous, depuis cette époque, une extension exceptionnelle.

Les services de la guerre sont de ce nombre.

La transformation des moyens de défense et d'attaque a nécessité dans notre système de fortifications des change-

1. Tome II, pages 82 et suiv.

ments considérables qui ne sont pas causés seulement par la perte de nos forteresses de l'Est.

Augmentation des dépenses des services de la guerre.

Les dépenses ordinaires du ministère de la guerre se sont considérablement accrues par suite de l'application du nouveau système d'organisation militaire : une armée dont les cadres sont constitués pour une mobilisation de 1 200 000 hommes, entraîne des dépenses d'armement, d'habillement, d'hôpitaux, d'approvisionnements, etc., bien plus considérables que celles que comporte une mobilisation de 500 000 hommes seulement.

Extension de plusieurs autres services.

L'instruction publique, les travaux publics extraordinaires, les postes et les télégraphes ont été également l'objet d'un immense développement qui a produit une grande augmentation de charges.

Nos mœurs parlementaires et les dispositions qui règlent le fonctionnement des pouvoirs publics en France contribuent également à l'accroissement incessant de nos budgets.

Abus de l'initiative parlementaire.

Les règlements de nos assemblées autorisent les membres de la Chambre des députés à demander, par voie d'amendements ou de propositions particulières, des augmentations de dépenses ou des suppressions d'impôts.

Les membres de la Chambre sont portés à abuser fréquemment de cette prérogative.

Le désir d'augmenter les traitements, surtout les traitements des petits employés, de créer des chemins de fer nouveaux, des canaux, des ports, suscite de nombreuses demandes de crédits.

Souvent aussi on réclame des dégrèvements d'impôts.

Toutes les propositions de cette nature peuvent d'ailleurs se justifier par d'excellentes raisons. L'amélioration de la position des petits employés, l'exécution des grands travaux publics, la diminution des contributions sont par elles-mêmes de très bonnes choses.

Il est toujours facile d'en obtenir l'adoption d'une assemblée.

L'initiative parlementaire, en matière de dépenses et d'impôts, a déjà exercé une fâcheuse influence sur nos finances et devient de plus en plus redoutable : le rapport général de la commission du budget de l'exercice 1877 constate que les propositions de diminution d'impôts faites par les membres de la Chambre des députés, dans le cours de la session de 1876, se sont élevées à la somme de 837 157 154 francs, et que des augmentations de crédits ont été demandées à peu près dans la même proportion, par voie d'amendements.

Ces usages regrettables troublent, chaque année, la situation financière du pays et ont pour résultat de rendre incertain et précaire l'équilibre des budgets.

En Angleterre, où le gouvernement parlementaire est pratiqué avec tant de bon sens, ces abus ne peuvent pas se produire.

M. Léon Say, ministre des finances, frappé des dangers dont nous venons de parler, a cherché le moyen de les prévenir. Il a remis à la commission du budget de l'exercice 1877, une note contenant des extraits d'un traité de sir Thomas Erskine May, sur les lois, la procédure et les usages du parlement anglais; ces extraits font connaître les règles auxquelles les projets de loi sont soumis devant la Chambre des communes.

« Le principe que l'initiative des demandes de subsides appartient exclusivement à la couronne, dit l'auteur, et que la Chambre ne peut voter d'autres crédits que ceux que la couronne a préalablement réclamés, n'est pas seulement applicable aux allocations budgétaires annuelles; un ordre du jour du 20 mars 1866 décide que la Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics, et qu'elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'État, soit sur les fonds constitués en dotations, soit sur les fonds préparés par le parlement, en dehors des demandes formulées par la couronne,

et la pratique constante du Parlement étend cette interdiction à toute motion qui, sans constituer une demande formelle de crédit ou une imputation sur le revenu de l'État, implique cependant une dépense pour le Trésor. »

Le ministre des finances a demandé à la commission de lui donner son concours pour faire adopter en France des mesures équivalentes, afin de prévenir les abus dont nous venons de parler.

Nous croyons, en effet, qu'une disposition analogue devrait être écrite en tête des règlements des Chambres françaises, comme une des prescriptions les plus essentielles.

On ne peut pas le demander avec trop d'insistance.

Inconvénient des votes de dépenses pour lesquelles les ouvertures de crédits sont ajournées à plusieurs années.

Un autre abus, qui a également les conséquences les plus graves sur le sort des budgets de l'État, a été signalé par le même ministre des finances dans la séance de la Chambre des députés du 8 décembre 1876. Nous voulons parler des votes de dépenses dont l'inscription au budget est ajournée à plusieurs années ultérieures.

« Croyez-vous, disait-il, qu'il soit facile d'appeler l'attention d'une Chambre sur les résultats financiers d'une loi, quand ces résultats ne doivent se produire qu'au bout de deux ou trois ans? Quand on vient vous proposer une loi, si l'on vous dit en même temps : vous allez tout de suite sortir de votre poche un million, alors la Chambre s'arrête. Mais les objections ne sont pas écoutées quand on propose une réforme qui paraît juste et raisonnable, si ceux qui la demandent disent : cette réforme ne coûtera rien cette année, elle coûtera peu de chose dans l'exercice prochain, et dans le budget seulement à la préparation duquel nous ne songeons pas encore, celui de la troisième année, il y aura une augmentation de dépenses. En s'y prenant de cette manière, on est sûr de faire voter toutes les dépenses qu'on présente. Il y a, ajoutait le ministre, un grand nombre d'exemples de cette façon de procéder. Je vous rappellerai ce qui s'est passé relativement à la retraite des instituteurs. Au moment de la discussion, je vous faisais

observer à ce sujet qu'il existait des lois sur les retraites, qu'il y avait lieu d'en examiner l'ensemble, qu'en cette matière la difficulté consistait dans ce que j'appellerai le chiffrage de la loi, qu'il y avait des charges dont il fallait bien se rendre compte. Mais la Chambre a dit : non, la réforme doit être faite, elle est bonne, puisque la retraite des instituteurs est insuffisante, votons l'augmentation de la dépense. Est-ce qu'un seul d'entre vous a fait le calcul des difficultés en face desquelles se trouvera le ministre en 1879? Pas du tout, et en 1879 la dépense sera inscrite au budget en vertu de la loi antérieure. Tous les jours on fait de ces lois. Et quand le ministre des finances se trouve en face de ses collègues et qu'il leur dit : « Vous m'apportez des demandes de crédits supplémentaires que je ne puis pas admettre », les ministres répondent : « Il fallait dire cela aux Assemblées qui ont voté les lois que nous ne faisons qu'exécuter ! » ; et alors le ministre des finances et les Chambres elles-mêmes sont absolument désarmés. »

Cet abus est, en effet, très grave; de cette façon les dépenses publiques s'augmentent sans mesure et d'une manière inconsidérée.

Les règlements des Chambres doivent interdire ces votes.

Les réglements des Assemblées devraient donc également interdire le vote des dépenses qui ne donnent pas lieu à des ouvertures de crédits immédiates, afin de prémunir les Chambres contre leur tendance à voter des dépenses, en laissant à d'autres le devoir de créer ultérieurement les ressources nécessaires pour y faire face.

Exagération des crédits supplémentaires.

Enfin il faudrait prévenir par des mesures efficaces, l'exagération des crédits supplémentaires.

Les commissions du budget examinent avec la plus grande sévérité tous les crédits compris dans les projets de lois de finances; elles arrivent, souvent avec de grandes difficultés, à établir l'équilibre entre les dépenses et les recettes.

Puis, à peine les budgets sont-ils votés (quelquefois même avant le commencement de l'exercice), on voit surgir

une série de demandes de crédits supplémentaires! Ces crédits nouveaux sont examinés isolément, en eux-mêmes, et en dehors de toute préoccupation d'ensemble. Il est évident qu'ils sont plus facilement acceptés que s'ils avaient été présentés dans la loi de finances, et appréciés par une commission qui a constamment sous les yeux les deux plateaux de la balance, et pour mission de les mettre en équilibre.

Il ne suffit pas qu'un crédit soit utile pour qu'il doive être voté, il faut avant tout que les ressources du budget soient suffisantes pour y faire face. On se rappelle la réponse de Turgot à des demandes de crédits qui lui étaient adressées : « On peut donner de fort bonnes raisons, disait-il, pour soutenir que toutes les dépenses particulières sont indispensables; mais comme il n'y en a point pour faire ce qui est impossible, il faut que toutes ces raisons cèdent devant la nécessité absolue de l'économie. »

Dans l'examen des demandes de crédits supplémentaires, la question des voies et moyens précisément n'est jamais étudiée d'une manière suffisamment complète.

Loi du 16 mai 1851. Précautions contre les crédits supplémentaires.

La loi du 16 mai 1851 a eu pour but de parer à cet inconvénient.

Tout projet de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires imputables sur un ou plusieurs exercices, doit être présenté comme annexe du budget et comprendre l'ensemble de la dépense, soit qu'il s'applique à un ou à plusieurs ministères, soit qu'il porte sur un ou plusieurs exercices.

Il doit contenir l'indication des voies et moyens affectés au payement de la dépense; s'il ne peut y être pourvu sur les ressources effectives de l'exercice, le projet doit mentionner que le crédit est mis au compte de la dette flottante.

La loi ajoute, dans le même ordre d'idées, que le ministre des finances doit réunir en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires pendant l'intervalle d'un mois au moins.

Ces précautions n'ont pas atteint le but que le législateur s'était proposé. *Cette loi est insuffisante.*

Bien que les demandes soient réunies chaque mois dans le même projet de loi, elles sont toujours examinées comme des crédits isolés, en dehors de toute considération d'équilibre; et au lieu de déterminer les ressources à l'aide desquelles ces dépenses nouvelles seront couvertes, la loi qui accorde les crédits se borne à déclarer uniformément qu'il y sera pourvu sur les fonds généraux du budget.

Cette indication banale et dérisoire est sans efficacité.

La précaution que le législateur avait imaginée contre les entraînements du pouvoir et des Assemblées est tout à fait illusoire.

Les crédits supplémentaires, par suite de la facilité avec laquelle le gouvernement peut les faire accepter, ont pris un développement excessif; ils s'élèvent quelquefois à des sommes considérables : en 1872, ils ont monté à 272 363 355 fr. 86 centimes; en 1873, ils ont atteint la somme de 334 266 345 fr. 87 centimes; en 1874, ils sont descendus à la vérité à 37 434 822 fr. 53 centimes, mais ils sont remontés en 1875, à 125 803 553 fr. 82 centimes; en 1876, ils se sont élevés à 143 871 970 francs.

Les prescriptions législatives édictées jusqu'à présent ont été impuissantes contre cet abus.

Il faudrait que les crédits supplémentaires ne dépassassent jamais le chiffre des annulations. Les commissions du budget devraient avoir le mandat formel de faire respecter cette règle.

On ne manquera pas d'objecter que cette limite ne peut pas être observée, attendu que les annulations de crédits ne sont connues complétement qu'à la clôture de l'exercice. Cette observation est exacte. Cependant, en fait, l'administration peut les prévoir approximativement à l'avance et faire en sorte de ne pas les dépasser sensiblement.

Avec un budget soigneusement préparé et une grande

sévérité dans l'admission des demandes nouvelles de crédits, on pourrait arriver à rester à peu près dans les limites que nous venons d'indiquer.

Les plus-values du rendement des impôts seraient alors disponibles et pourraient recevoir des affectations d'intérêt général.

Les restrictions que nous venons d'indiquer ne neutraliseraient pas évidemment les effets de la loi générale dont nous avons parlé, d'après laquelle toutes les dépenses publiques vont toujours en croissant; mais elles pourraient cependant donner le moyen de réagir dans une certaine mesure contre la progression excessive des budgets.

Peut-on réaliser des économies?

Pouvons-nous ajouter à toutes ces précautions quelques réductions de dépenses?

Les arrérages de la dette publique et les dotations, les frais de perception et d'exploitation des impôts, les remboursements et restitutions s'élèvent à environ 1 milliard 450 millions; on ne saurait réaliser aucune économie sur ces crédits.

Pourrait-on en faire sur les services généraux des ministères, dont les crédits s'élèvent à 1 milliard 2 ou 300 millions?

Nous avons déjà dit qu'une commission de quarante-cinq membres a été nommée en 1871 pour préparer une réorganisation des services administratifs, dans le double but d'assurer une bonne gestion des affaires publiques et d'imposer au Trésor le moins de charges possible. Après une enquête minutieuse, dans laquelle cette commission a entendu les personnes les plus compétentes et, après une étude approfondie de tous les services, elle a proposé: de réformer les pensions civiles, de réunir les services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes, de rattacher le service des forêts au ministère de l'agriculture et du commerce, de fusionner les services des postes et des télégraphes, de supprimer les emplois de percepteurs dans les villes chefs-lieux de départements et d'arrondissements,

de réduire le nombre des perceptions du département de la Seine, de faire une nouvelle organisation du personnel des différentes administrations, d'adopter un meilleur mode de recrutement de ce personnel, de fixer les conditions de l'avancement, et d'établir un système de surveillance du travail des employés[1].

Quelques-unes de ces réformes ont été réalisées: telles sont la réunion de l'administration des forêts au ministère de l'agriculture et du commerce, la fusion des deux services des postes et des télégraphes, la suppression des perceptions des chefs-lieux de départements et d'arrondissements, et la réduction du nombre des perceptions du département de la Seine.

La suppression des perceptions des chefs-lieux et la réduction de celles de Paris sont les seules qui aient produit quelques économies. Encore faut-il dire que ces économies ont été bien éphémères, car deux années après cette réforme les emplois supprimés ont été rétablis.

Les ministères de la guerre et de la marine entraînent les plus grosses dépenses.

Les crédits du ministère de la guerre figurent dans le budget de l'exercice 1880 pour la somme de 568 millions, et avec les crédits sur ressources extraordinaires, qui sont pour cet exercice de 169 millions, ils s'élèvent à la somme de 737 millions.

Les crédits du ministère de la marine et des colonies, pour le même exercice 1880, sont évalués à 194 millions.

Les dépenses totales des services de ces deux ministères sont donc de 931 millions, c'est-à-dire de près d'un milliard. Leurs dépenses ordinaires seules montent à 761 millions.

C'est une charge évidemment écrasante. On ne peut pas cependant songer à la réduire, quelque colossale qu'elle

1. Numéros 110, 160, 211, 627, 628, 924, 903 et 1032 des impressions de l'Assemblée nationale.

soit, si les armées des autres nations restent avec leurs effectifs actuels.

Les dépenses militaires sont pourtant les seules sur lesquelles il serait possible de faire des économies d'une importance sérieuse.

Voici ce que les sept grandes puissances européennes payent chaque année pour ces services spéciaux :

La France........	exercice	1880	931 000 000 fr.
L'Allemagne......	—	1878	522 000 000[1]
La Russie........	—	1876	1 443 000 000
L'Autriche-Hongrie.	—	1877	302 000 000
L'Angleterre......	—	1878	701 000 000
L'Italie...........	—	1878	237 000 000
L'Espagne........	—	1878	148 000 000
	Total............		4 284 000 000 fr.

Il faut y ajouter les crédits de même nature qui figurent dans les budgets des États secondaires et des États composant l'empire allemand, dont l'ensemble s'élève à 500 millions.

Cette charge annuelle d'environ 5 milliards, ne représente pas les seuls sacrifices qu'entraîne pour l'Europe l'existence des armées permanentes : des millions d'hommes dans l'âge de la plus grande vigueur, plusieurs centaines de mille chevaux, sont détournés des travaux féconds de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, et privent les États d'un produit annuel équivalent à la moitié de la somme que nous venons d'indiquer.

C'est donc pour les nations européennes un sacrifice de 7 à 8 milliards chaque année.

L'Europe ne peut pas subir indéfiniment un fardeau aussi considérable sans en être notablement affaiblie.

Ses produits industriels et agricoles seraient bientôt,

1. Cette somme ne comprend que les dépenses de la guerre et de la marine de l'Empire allemand. Les dépenses particulières des divers États de l'Union germanique n'y figurent pas.

dans ces conditions, hors d'état de supporter la concurrence des produits américains.

Les États-Unis d'Amérique, qui jouissent du grand avantage d'exploiter un sol presque vierge et d'avoir sous la main des matières premières à bon marché, sont en outre exonérés presque complètement des charges militaires : en 1877, leur armée se composait de 28 000 hommes.

Leurs ressources et leur population virile sont donc employées à peu près exclusivement à des travaux productifs.

Vis-à-vis d'une nation qui est affranchie presque complètement des sacrifices qu'impose l'existence des armées permanentes et qui bientôt aura amorti le capital de sa dette publique, les puissances européennes sont dans un état d'infériorité qui rendra la lutte impossible.

Si la rivalité n'existait qu'entre les États du continent, les dépenses qu'ils s'imposent ne modifieraient pas leur situation relative; mais il n'en est pas ainsi. La lutte s'est agrandie depuis quelques années. Ils se trouvent maintenant en face des produits du nouveau monde, qui viennent nous disputer nos propres marchés.

Pour conserver leur prospérité, il faut nécessairement que les États de l'Europe diminuent le chiffre de leurs armées et rendent à l'industrie et au commerce les forces dont ils font actuellement un emploi stérile.

Les nations peuvent faire cette réforme sans changer leur position respective actuelle : en réduisant leurs dépenses et leurs armées dans la même proportion, leur puissance relative ne serait pas modifiée.

Nous espérons que la diplomatie appliquera ses efforts à la solution de ce grand problème international.

Des hommes éminents, en France et à l'étranger, cherchent depuis plusieurs années à faire pénétrer cette idée dans les esprits, mais malheureusement jusqu'à présent avec peu de succès.

Un membre du parlement allemand, M. Buchler, con-

vaincu comme nous de la nécessité de faire cesser l'état intolérable que nous nous sommes créé, a fait récemment une proposition tendant à la convocation d'un congrès international, en vue d'un désarmement général.

Sa demande a été combattue par le prince de Bismarck, qui lui a répondu que : « ce n'est que quand on aura réussi à gagner les autres nations à ce projet, que le chancelier de l'empire allemand pourra assumer la responsabilité d'une pareille initiative. »

Il a ajouté qu'il serait d'ailleurs difficile aux peuples de contrôler les armements de leurs voisins et malaisé de constituer un aréopage capable d'exercer ce contrôle d'une façon équitable.

La proposition de M. Buchler a été rejetée par le Reichstag le 10 avril 1880.

Le problème présente certainement de sérieuses difficultés, mais le jour où les gouvernements et les peuples seront convaincus que l'Europe ne peut pas, sans se suicider, continuer à supporter les sacrifices qu'elle s'impose pour le service militaire, ce jour-là, n'en doutons pas, on saura trouver le moyen de le résoudre.

CHAPITRE XXIII

DÉPENSES ET DOMMAGES CAUSÉS PAR LA GUERRE DE 1870-1871 ET PAR L'INSURRECTION DE PARIS EN 1871.

PREMIÈRE SECTION. — *Dépenses et dommages causés par la guerre de 1870-1871.*

§ 1er. — Dépenses militaires. — Sommes payées à l'Allemagne. — Sommes payées pour nos propres dépenses.

§ 2. — Frais d'emprunts et primes allouées aux porteurs des titres de ces emprunts.

§ 3. — Dépenses de travaux publics et autres occasionnées par la guerre.

§ 4. — Sommes payées aux départements, aux communes et aux particuliers pour la réparation d'une partie des dommages provenant de faits de guerre.

§ 5. — Pertes subies par l'État en dehors des sommes payées par le Trésor.

§ 6. — Dommages éprouvés par les communes et les particuliers, non réparés par l'État.

Total des dépenses et dommages résultant de la guerre de 1870-1871.

DEUXIÈME SECTION. — *Dépenses et dommages causés par l'insurrection de Paris.* — Énumération de ces dépenses. — Total des dépenses et des dommages occasionnés par la commune insurrectionnelle.

Total général des dépenses et des dommages créées par la guerre de 1870-1871 et par l'insurrection de Paris.

Nous avons déjà eu occasion de parler, dans quelques-uns des chapitres précédents, des principales dépenses auxquelles la guerre de 1870-1871 et la Commune insurrectionnelle de Paris ont donné lieu.

Pour faire apprécier dans son ensemble la totalité de ces pertes, nous croyons utile de réunir dans un seul tableau tous les dommages que cette guerre, et l'insurrection qui en a été la suite, ont fait supporter au Trésor et au pays.

Première section. — Nous nous occuperons d'abord des dommages causés par la guerre de 1870-1871.

Dépenses et dommages causés par la guerre de 1870-1871.

Les charges que cette guerre a créées se composent :

1° Des dépenses militaires proprement dites, c'est-à-dire des sommes payées à l'Allemagne pour l'indemnité de guerre, pour l'entretien de ses troupes et pour les frais que le payement de l'indemnité a occasionnés, ainsi que de nos propres dépenses de guerre ;

2° Des frais d'emprunt, et des primes allouées aux porteurs des titres émis pour ces emprunts ;

3° Des dépenses de travaux publics et autres effectuées pour la réparation des dégâts et destructions de toute nature et pour dédommagements divers ;

4° Des sommes payées aux départements, aux communes et aux particuliers, victimes de dommages provenant du fait de la guerre ;

5° Des pertes subies par l'État en dehors des sommes payées par le Trésor ;

6° Des dommages éprouvés par les communes et les particuliers et non réparés par l'État.

Nous allons faire l'énumération sommaire de ces diverses catégories de dommages.

§ 1er. — Dépenses militaires.

Sommes payées pour les dépenses militaires.

Sommes payées à l'Allemagne.

1° Sommes payées à l'Allemagne :

Indemnité de guerre stipulée par le traité de paix.	5 000 000 000 fr.
Intérêts de cette somme jusqu'au payement intégral.	315 359 073
Frais de payement de l'indemnité de guerre	86 841 751
Entretien des troupes allemandes pendant l'occupation du territoire français, conformément aux traités . . .	340 737 000
	5 742 937 824 fr.

Sommes payées pour nos propres dépenses.

2° Sommes payées pour nos propres dépenses :

Dépenses extraordinaires de guerre comprises dans le compte du budget de l'exercice 1870.	924 391 000 fr.[1]
Dépenses de même nature portées dans le compte de l'exercice 1871. . .	700 222 000
Dépenses de même nature comprises dans le compte de l'exercice 1872.	38 807 000
Remboursement aux départements et aux communes des dépenses de la garde nationale mobilisée, en vertu des lois des 11 septembre 1871 et 28 mars 1872	175 775 000
Secours accordés aux militaires blessés et à leurs familles, par la loi du 27 novembre 1872.	59 217 533
Solde des officiers à la suite	9 000 000
Approvisionnements cédés par le ministère de la marine, au ministère de la guerre et consommés pendant la guerre, dont le remboursement a été fait à la marine.	20 000 000
Valeur du matériel de guerre détruit pendant la campagne ou pris par l'ennemi :	
Le matériel, au 31 décembre 1869,	
A reporter.	1 927 412 533 fr.

1. Le compte général des dépenses du budget de 1870 porte une somme de 1 173 016 000 fr. pour dépenses extraordinaires de guerre; mais cette somme comprend 248 625 000 fr. payés pour l'entretien des troupes allemandes : cette dépense fait partie de la somme de 340 737 000 francs portée dans le numéro précédent, et nous la déduisons pour ne pas faire double emploi.

	Report.	1 927 412 533 fr.
d'après le rapport de la commission des marchés, était évalué à	747 000 000 fr.	
Il a été estimé à la date du 12 août 1872	378 000 000	
La différence entre les deux estimations représente la valeur du matériel pris ou détruit, soit.	369 000 000 fr.	369 000 000

Il faut également considérer comme une des conséquences de la guerre, les dépenses de construction d'une partie de nos nouvelles fortifications : nous voulons parler de celles qui sont destinées à remplacer les places fortes que l'annexion nous a enlevées.

Les dépenses nécessaires pour reconstituer notre système de fortifications sur les lignes de l'est de la France s'élèveront à 150 millions environ ; mais, quand même nous eussions conservé Strasbourg et Metz, les transformations qu'a subies l'art de la guerre auraient rendu nécessaire, dans tous les cas, une partie des travaux qui ont été exécutés.

L'excédent de dépenses occasionné par la perte de nos anciennes frontières ne représente pas plus du tiers de la dépense totale, soit 50 millions. 50 000 000

La perte des établissements mili-

A reporter. . . . . 2 346 412 533 fr.

Report. . . . . 2 346 412 533 fr.

taires, casernes, hôpitaux, etc., en Alsace et en Lorraine, qu'il a fallu remplacer par des constructions analogues sur d'autres points du territoire français, représente une valeur de. 40 000 000

Total de nos propres dépenses. . 2 386 412 533 fr.

Les sommes comprises dans ce premier paragraphe réunies, savoir :

Dépenses n° 1.	5 742 937 824
Dépenses n° 2.	2 386 412 533
Portent le chiffre des dépenses militaires proprement dites à.	8 129 350 357 fr.

§ 2. — Frais d'emprunts et primes allouées aux porteurs des titres de ces emprunts.

Frais des emprunts de guerre. . . 189 638 178 fr.[1]

Primes à payer aux porteurs des rentes souscrites pour ces emprunts, savoir :

La prime de l'emprunt Morgan s'élève à 96 francs par obligation ;

Celle de l'emprunt de 2 milliards, à 17 fr. 50 centimes pour 100 ;

A reporter. . . . . 189 638 178 fr.

1. Frais de l'emprunt de 750 millions............ 6 623 373 fr.
Commissions pour l'emprunt Morgan.......... 6 929 170
Frais spéciaux des emprunts de 2 milliards et de 3 milliards............................ 176 085 635
Total......... 189 638 178 fr.

Report. . . . . 189 638 178 fr.

Celle de l'emprunt de 3 milliards, à 15 fr. 50 centimes pour 100.

Ces primes représentent une perte de 48 000 000 de francs pour l'emprunt Morgan; de 389 548 957 francs pour l'emprunt de 2 milliards, et de 529 170 820 francs pour l'emprunt de 3 milliards, soit en totalité. 966 719 777

Cette somme n'a pas été payée immédiatement; mais comme le Trésor en supporte l'intérêt depuis le jour des emprunts jusqu'aux époques où l'on fera les conversions, on doit la porter dans la catégorie des dépenses classées dans ce paragraphe.

Les capitalistes qui, malgré nos malheurs, ont eu confiance dans la loyauté et la solvabilité de la France et qui lui ont prêté leur argent, ont reçu des rentes au-dessous du pair.

Le capital nominal de notre dette s'est ainsi trouvé notablement augmenté.

Quand on en opérera le remboursement, on aura à payer 100 francs pour 83, qui, en moyenne, ont été reçus.

L'avilissement de notre crédit à l'époque où nous avons contracté nos grands emprunts est une conséquence directe de la guerre.

Le total des frais d'emprunts et des primes dont la charge provient de la guerre s'élève à . . . . 1 156 357 955 fr.

§ 3. — DÉPENSES DE TRAVAUX PUBLICS ET AUTRES OCCASIONNÉES PAR LA GUERRE.

La séparation de l'Alsace et de la Lorraine a entraîné des dépenses de différentes natures autorisées par les lois des 18 décembre 1872, 25 janvier 1873, 3 janvier 1874 et 22 juin 1877, savoir :

Pour secours aux Alsaciens-Lorrains qui ont opté pour la nationalité française;

Pour les traitements des juges de paix des anciens ressorts de Metz et de Colmar;

Pour des indemnités accordées aux officiers ministériels de Belfort et à l'ancien directeur de la monnaie de Strasbourg.

Toutes ces dépenses montent à. . .	7 504 016 fr.
Le ravitaillement de la ville de Paris après le siège, déduction faite du produit des ventes des objets alimentaires non consommés, a coûté .	77 000 000
Le rétablissement des grandes voies de communication dans la région de l'Est, interceptées par la nouvelle frontière, a nécessité des dépenses considérables pour les travaux suivants, qui sont la conséquence directe de la guerre :	
La canalisation de la Meuse et le raccordement avec le canal de la Marne au Rhin; la jonction de la Meuse à la Moselle et à la Saône; le canal de la Marne au Rhin (loi du 24 mars 1874)	65 000 000
A reporter.	149 504 016 fr.

Report.	149 504 016 fr.
La canalisation de la Moselle (loi du 10 août 1872)	2 100 000
Le raccordement du canal du Rhône au Rhin avec le canal de l'Est	22 000 000
La nouvelle route de Longwy à Pont-à-Mousson.	1 200 000
Les frais de reconstitution des actes de l'état civil à Remiremont et à Montmédy	51 000
Les dépenses de reconstitution des approvisionnements de tabacs	3 000 000
Dans la liquidation des comptes relatifs à la cession des territoires abandonnés à l'Allemagne, la commission mixte a fixé le montant des sommes dues par la France à l'Allemagne à 42 109 210 fr. 62 centimes, et celles dues par l'Allemagne à la France, à 15 012 321 fr. 71 centimes; la somme payée par la France s'est donc élevée à	27 096 888
Les frais de délimitation de la nouvelle frontière de l'Est; les frais de la mission diplomatique à Nancy, à Compiègne et à Verdun, et de la commission mixte de Strasbourg; les frais de sépulture des soldats morts pendant la guerre, s'élèvent à	2 287 896
Le total des dépenses de travaux publics et autres, occasionnées par la guerre, atteint en conséquence . .	207 239 800 fr.

§ 4. — SOMMES PAYÉES PAR LE TRÉSOR AUX DÉPARTEMENTS, AUX COMMUNES ET AUX PARTICULIERS POUR LA RÉPARATION D'UNE PARTIE DES DOMMAGES QUE LA GUERRE LEUR A FAIT SUBIR.

Sommes payées pour la réparation d'une partie des dommages privés.

Dans ce paragraphe figurent les sommes suivantes, savoir :

L'indemnité accordée aux propriétaires de Paris, à la condition de consentir des remises de loyer à leurs locataires (loi du 28 mars 1871).	12 700 000 fr.
Le remboursement aux contribuables des impôts payés aux Allemands pendant l'occupation.	62 690 353
Le remboursement des prestations de guerre requises par l'armée française (loi du 15 juin 1871).	15 571 256
Les indemnités payées aux personnes qui ont été victimes des dommages causés par la guerre (lois des 6 septembre 1871 et 7 avril 1873). .	211 950 719
L'indemnité de 140 millions accordée à la ville de Paris	140 000 000
La réparation des dommages causés par les travaux du génie militaire exécutés à Paris au moment du siège (loi du 28 juillet 1874).	26 000 000
L'indemnité pour les pertes subies par les gendarmes pendant la guerre, et par les masses de secours de la gendarmerie (lois des 25 janvier 1872 et 5 avril 1873).	3 228 285
La reconstruction des ponts sur les chemins vicinaux détruits par des faits de guerre.	5 000 000
A reporter.	477 140 613 fr.

Report.	477 140 613 fr.
L'indemnité donnée à la compagnie des Messageries maritimes . . .	2 106 811
L'indemnité allouée par l'État à la compagnie des chemins de fer de l'Est, en sus des 325 millions représentant la partie du réseau abandonnée au gouvernement allemand	118 375 000
Et aux autres Compagnies de chemins de fer	7 000 000
Total.	604 622 424

§ 5. — PERTES SUBIES PAR L'ÉTAT EN DEHORS DES SOMMES PAYÉES PAR LE TRÉSOR.

Pertes subies par l'Etat en dehors des sommes payées par le Trésor.

Indépendamment des sommes payées par le Trésor, l'État a ait les pertes suivantes :

Les revenus des territoires cédés à l'Allemagne, y compris la propriété de 147 145 hectares de forêts dont le gouvernement allemand s'est emparé, évalués en capital à	1 659 750 000 fr.[1]
La destruction par l'armée ennemie des châteaux de Saint-Cloud et de Meudon	10 000 000
La moins-value du produit des impôts et revenus en 1870 et 1871. . .	364 189 000
Total.	2 033 939 000 fr.

1. Le produit des forêts domaniales et des impôts directs et indirects des territoires cédés s'élevait à . . . . 78 743 000 fr.
Les frais d'exploitation à déduire, à 12 553 800
Produit net. . . . . 66 390 000 fr.

qui, capitalisé à 4 pour 100, représente en capital la somme de 1 659 750 000 fr.

§ 6. — Dommages éprouvés par les communes et les particuliers et non réparés par l'État.

Les commissions départementales ont évalué à 686 957 719 francs les dommages causés aux départements, aux communes et aux particuliers. Dommages non réparés par l'État.

L'État ne leur a accordé que 211 950 719 francs, qni figurent dans le quatrième paragraphe.

Le surplus, représentant une somme de 475 007 000 francs, reste définitivement à la charge des personnes qui ont été victimes des faits de guerre. . . . . 475 007 000 fr.

Il est bien entendu que les pertes causées à l'agriculture, au commerce et à l'industrie par la suspension des affaires et des travaux ne sont pas comprises dans cette somme.

La plus grande partie de la population active de la France a été employée à la guerre pendant six mois ; le tiers du territoire de la France a été occupé par l'ennemi.

Il en est résulté un préjudice considérable qu'il nous est impossible d'évaluer, et que nous ne faisons pas figurer dans nos calculs, quoique, en réalité, il fasse partie des dommages causés par la guerre.

La ville de Paris a payé à l'Allemagne une indemnité de guerre de 200 millions.

Elle a reçu de l'État une somme de 140 millions.

La perte qui reste à sa charge, de ce chef, est de 60 000 000

Total. . . . . . . 535 007 000 fr.

Récapitulation des sommes et dépenses comprises dans la première section.

Total des dépenses et dommages causés par la guerre.

§ 1. — Sommes payées pour dépenses militaires proprement dites. .	8 129 350 157 fr.
§ 2. — Frais d'emprunts et primes.	1 156 357 955
§ 3. — Dépenses de travaux publics et autres occasionnées par la guerre.	207 239 800
§ 4. — Sommes remboursées aux départements et aux communes . . .	604 622 424
§ 5. — Pertes subies par l'État en sus des sommes payées par le Trésor.	2 033 939 000
§ 6. — Pertes non réparées par l'État	535 007 000
Total des dépenses et dommages causés par la guerre de 1870-1871 . .	12 666 516 336 fr.

Deuxième section. — Cette deuxième section comprend les dommages occasionnés par l'insurrection de Paris en 1871.

Dépenses et dommages causés par la Commune insurrectionnelle.

La loi du 6 septembre 1871, qui a admis en principe qu'un dédommagement serait accordé à tous les habitants qui ont subi, pendant l'invasion, des contributions de guerre, des réquisitions, des amendes et des dommages matériels, a alloué, en même temps, une somme de 6 millions pour être répartie entre ceux qui ont le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française contre l'insurrection de Paris. 6 000 000 fr.

Une seconde indemnité leur a été accordée, en exécution de la loi du 7 avril 1873, de. 23 669 691

A reporter. . . . . 29 669 691 fr.

Report.	29 669 691 fr.
La commission administrative chargée du règlement définitif des pertes que la Commune insurrectionnelle a fait subir aux habitants de Paris a alloué une somme de	63 409 691
Une indemnité a été payée aux compagnies des chemins de fer pour la réparation des dommages provenant des mêmes causes.	1 988 867
Pour la reconstruction de l'hôtel de M. Thiers, détruit par l'insurrection, l'Assemblée nationale a voté	1 053 000
La reconstruction des monuments incendiés ou détruits par la Commune : le Palais-Royal, la bibliothèque du Louvre, le pavillon Marsan, la colonne Vendôme, le Palais de Justice, la Caisse des Dépôts et Consignations, la Légion d'honneur, a occasionné une dépense de	45 000 000
Il faut ajouter la perte que représente la destruction du Palais d'Orsay, des Tuileries et de l'Hôtel de Ville, perte qui doit être évaluée à plus de 50 millions.	50 000 000
Les frais de reconstitution des actes de l'état civil de Paris se sont élevés à la somme de.	1 801 758
Les frais de l'instruction des poursuites contre les insurgés de la Commune et de la déportation des condamnés, à.	11 843 589
A reporter.	204 766 596 fr.

Report.	204 766 596 fr.
Les sommes saisies par la Commune chez divers comptables du Trésor, à .	10 332 858
Les agents de la Commune ont pris à la Banque de France, par voie de réquisition, une somme de.	16 695 172
Les rentes viagères accordées aux veuves et aux enfants des victimes de l'insurrection s'élèvent à 25 500 francs	Mémoire.

Total des dépenses et dommages occasionnés par la commune insurrectionnelle.

Le total des dépenses et des dommages occasionnés par l'insurrection du 18 mars 1871, sans compter les charges viagères, est de.	231 794 626 fr.

RÉCAPITULATION.

Total général des dépenses et dommages de la guerre de 1870-1871 et de l'insurrection du 18 mars.

En additionnant les montants des deux sections :

Celui de la première section, qui est de.	12 666 516 336 fr.
Celui de la deuxième section, qui est de.	231 794 626
On voit que le total général des dépenses et dommages causés par la guerre de 1870-1871 et par l'insurrection du 18 mars 1871, s'élève à la somme de.	12 898 310 962 fr.

C'est-à-dire à près de 13 milliards.

CHAPITRE XXIV

DETTES PUBLIQUES CONTRACTÉES DE 1870 A 1877. MONTANT DES DETTES DE L'ÉTAT EN 1877. — ORIGINES DE CES DETTES. AMORTISSEMENT ET CONVERSION.

§ 1er. — DETTES DE L'ÉTAT. — Dettes publiques contractées de 1870 à 1877. — Dettes perpétuelles contractées de 1870 à 1877. — Dettes amortissables contractées de 1870 à 1877. — Énumération de ces dettes. — Leur montant. — Annuités payées au 1er janvier 1876. — Annuités restant à payer à cette époque. — Augmentation de la dette flottante de 1870 à 1877. — Augmentation du capital des dettes de toute nature de 1870 à 1877. — Augmentation des charges annuelles provenant des dettes postérieures au commencement de la guerre de 1870. — Montant des charges annuelles des dettes de toute nature postérieures à 1870. — Montant du capital des dettes antérieures à la guerre de 1870. — Charges annuelles des dettes antérieures à la guerre de 1870. — Comparaison des dettes antérieures à 1870 avec les dettes créées dans les sept années postérieures — Montant du capital des dettes de la France en 1877. — Dette perpétuelle. — Dette amortissable. — Dette flottante. — Charges annuelles du service de la dette publique en 1877.

§ 2. — ORIGINES DES DETTES PUBLIQUES. — Rentes 5 pour 100. — Rentes dont le produit a été affecté à des dépenses de guerre. — Rentes dont le produit a été affecté à des dépenses civiles. — Rentes 4 1/2 pour 100. — 90 pour 100 ont été employés à des dépenses de guerre. — Origine des rentes 4 pour 100. — Le produit de ces rentes a été affecté à des dépenses civiles. — Rentes 3 pour 100. — Rentes dont le produit a été affecté à des dépenses civiles. — Rentes dont le produit a été affecté à des dépenses militaires. — 88 pour 100 de la totalité de la dette perpétuelle ont été employés à des dépenses de guerre; 12 pour 100, à des dépenses civiles. — Dettes amortissables par annuités. — Dettes contractées pour payer des dépenses de guerre. — Dettes contractées pour l'exécution de travaux publics. — Origines des découverts du Trésor.

§ 3. — AMORTISSEMENT ET CONVERSION. — Amortissement. — Réduction de la dette flottante. — Dettes amortissables par annuités. — Les conditions de libération sont réglées par le contrat constitutif. — Cette dette est perpétuellement renouvelée. — Moyen de réduire pour l'avenir le chiffre de la dette viagère. — Amortissement de la dette consolidée. — La dette perpétuelle s'accroît forcément dans les temps de crise. — Nécessité d'amortir en temps de paix. — L'amortissement en Angleterre. — Aux États-Unis d'Amérique. — En Hollande. — En Belgique. — En Prusse.

— L'amortissement est absolument nécessaire en France. — Objections contre l'amortissement. — Réponses à ces objections. — Pouvons-nous amortir utilement? — L'économie résultant de la conversion doit-elle être appliquée à des dégrèvements d'impôts ou à l'amortissement de la dette perpétuelle? — L'amortissement peut être effectué au moyen d'une conversion en rente 3 pour 100 amortissable. — Résultats financiers de la double opération de la conversion et de l'amortissement. — Divers modes de conversion.

Dettes de l'État.

Nous avons déjà consacré un chapitre spécial (le chapitre V) aux emprunts contractés pour les dépenses de la guerre de 1870.

Il nous reste encore à nous occuper de l'ensemble des engagements souscrits par l'État dans la période dont nous étudions l'histoire financière.

Le présent chapitre a pour objet l'exposé complet des dettes perpétuelles et amortissables contractées de 1870 à 1878, et de toutes les dettes de la France au commencement de l'année 1878; la constatation des origines de ces dettes, et l'indication de l'emploi qui a été fait des ressources procurées au Trésor par nos différents emprunts; enfin l'examen des questions relatives à l'extinction des dettes publiques en général, à l'amortissement des dettes perpétuelles et à la conversion des rentes 5 pour 100.

§ 1er. — Dettes publiques contractées de 1870 a 1877.

Dettes publiques contractées de 1870 à 1877.

Le passif de l'État se compose des dettes perpétuelles, amortissables par annuités et flottantes :

Dettes perpétuelles contractées de 1870 à 1877.

1° *Dettes perpétuelles.* — Les dettes perpétuelles se sont considérablement accrues de 1870 à 1877.

Nous avons déjà parlé avec détail des emprunts en rente perpétuelle faits après la guerre.

Nous nous bornons à rappeler le montant des charges qu'ils ont imposées au Trésor, en capital et arrérages.

L'emprunt de 750 millions en rente 3 pour 100, émis en vertu de la loi du 12 août 1870, a augmenté le passif de

la France, en capital nominal, de 1 327 676 866 francs, et en arrérages annuels, de 39 830 306 francs.

L'emprunt de 2 milliards, en rente 5 pour 100, autorisé par la loi du 27 juin 1871, l'a accru d'un capital nominal de 2 779 505 295 francs, et en arrérages, de 138 975 295 francs.

L'emprunt de 3 milliards, réalisé en exécution de la loi du 28 juillet 1872, l'a surchargé d'une somme nominale de 4 140 010 100 francs, et de 207 000 505 francs de charges annuelles.

Ces trois emprunts, qui ont produit au Trésor une somme de 6 528 877 091 francs, ont augmenté le capital de la dette perpétuelle de 8 247 192 866 francs, et le montant des charges budgétaires de 385 806 106 francs[1].

2° *Dettes amortissables par annuités.* — Les dettes amortissables créées dans les sept années qui ont suivi la guerre de 1870, s'élèvent à la moitié du capital nominal des dettes perpétuelles souscrites pendant la même période. En voici l'énumération sommaire :

Énumération des dettes amortissables créées de 1870 à 1876

Annuités au profit des compagnies de chemins de fer pour le remboursement d'avances faites à l'État pour l'exécution de travaux	122 440 000 fr.
Annuités pour le remboursement des avances faites en vue de l'amélioration de ports maritimes, de rivières et de canaux	147 200 000
Pour travaux divers	12 000 000
Annuités correspondant à des avances faites par des départements et des villes pour le casernement de l'armée	79 889 667
A reporter	361 529 667 fr.

1.

	Produit brut.	Capital nominal.	Arrérages.
	Fr.	Fr.	Fr.
Emprunt de 750 millions	804 572 181	1 327 676 866	39 830 306
Emprunt de 2 milliards	2 225 994 045	2 779 505 900	138 975 295
Emprunt de 3 milliards	3 498 310 865	4 140 010 100	207 000 505
Totaux	6 528 877 091	8 247 192 866	385 806 106

Report....	361 529 667 fr.
Emprunts contractés à la Banque de France depuis le commencement de la guerre jusqu'en 1876......................	1 425 000 000
Emprunt Morgan, capital nominal......	250 000 000
Bons du Trésor émis au commencement de 1877 pour couvrir les dépenses du compte de liquidation.....................	385 877 000
Dette de l'État envers la compagnie des chemins de fer de l'Est, pour l'indemnité accordée par l'Allemagne en payement de la partie de son réseau comprise dans le territoire annexé, et compensée, jusqu'à due concurrence, avec l'indemnité de guerre due par la France.........	325 000 000
Cette dette sera amortie à l'expiration de la concession du réseau de l'Est.	
Annuités représentant l'indemnité accordée aux départements, aux villes et aux communes pour le remboursement d'une partie des contributions de guerre.....	260 000 000
Annuités représentant les indemnités allouées pour la réparation des dommages causés par le génie militaire..........	26 000 000
Obligations du Trésor émises pour couvrir les dépenses des travaux de chemins de fer, de canaux et de rivières.........	429 442 810
Annuités pour subventions aux compagnies de chemins de fer.................	174 535 108
Annuités pour subventions aux compagnies maritimes.........................	160 000 000
Annuités destinées à l'acquittement des garanties d'intérêts échus au cours des exercices 1871 et 1872..............	338 000 000
Annuités pour diverses subventions......	9 720 050
Le total des dettes amortissables contractées du 4 septembre 1870 au 1er janvier 1876 est donc de..................	4 145 104 635 fr.

Montant de ces dettes.

Annuités payées au 1er janvier 1876.

Au 1er janvier 1876, les annuités, comprenant l'amortissement et les intérêts, afférentes à ces engagements et dont le payement avait été effectué, s'élevaient à 1149286043 francs.

Les annuités restant à payer sur les dettes postérieures au 4 septembre 1870, y compris les intérêts et l'amortissement du capital, échelonnées jusqu'en 1957, représentaient une somme de 6 541 950 428 francs.

Annuités restant à payer à cette époque.

3° *Dette flottante.* — La dette flottante à la fin de 1870 montait à la somme de 794 156 700 francs; à la fin de 1877 elle était de 1 084 891 386 francs, ce qui constitue une augmentation de 290 734 680 francs.

Augmentation de la dette flottante de 1870 à 1877.

Le capital des dettes perpétuelles, amortissables par annuités et flottantes, a été augmenté dans cette période de sept ans, de 1870 à 1877, d'une somme de 12 683 415 643 francs[1].

Augmentation du capital des dettes de toute nature contractées de 1870 à 1877.

Les charges annuelles provenant des dettes de toute nature postérieures au commencement de la guerre de 1870, se sont accrues de 615 029 184 francs.

En voici le détail :

Énumération des charges annuelles provenant des dettes postérieures au commencement de la guerre de 1870.

Arrérages des dettes perpétuelles contractées depuis le commencement de la guerre	385 806 106 fr.
Les intérêts des dettes amortissables sont confondus, dans les annuités, avec la fraction du capital remboursée. Ces annuités varient chaque année : elles diminuent graduellement jusqu'en 1957. La moyenne des annuités comprenant intérêts et amortissement, est, pour les dix années qui suivent l'année 1877, de 197 375 699 francs. Cette moyenne décroîtra ensuite successivement jusqu'à l'extinction des annuités, en 1957. Si donc on veut évaluer, pour la première	
A reporter...	385 806 106 fr.

1

Rente 3 pour 100	1 327 676 866 fr.
Rente 5 pour 100	6 919 516 000
Dette amortissable	4 145 488 087
Dette flottante	290 734 680
Total	12 683 415 633 fr.

Report....	385 806 106 fr.
période de dix ans, le montant des charges budgétaires provenant du service de la dette amortissable, il faut ajouter à nos dépenses annuelles, de ce chef, une somme de	197 375 679
Les intérêts de la dette flottante étant essentiellement variables, nous ne ferons figurer les intérêts afférents à l'augmentation de cette dette, dans le compte des charges annuelles des dettes nouvelles que pour mémoire..................	Mémoire
La dette viagère en 1870 était de 94 168 631 francs; en 1877 elle s'élevait à 126 016 030 francs; elle s'est donc accrue dans cette période de sept années, de...........	31 847 399
Le total des charges budgétaires provenant des dettes de toute nature, postérieures au 4 septembre 1870, et de l'augmentation de la dette viagère, indépendamment de l'accroissement des intérêts de la dette flottante, s'élève à la somme de.	615 029 184 fr.

Montant des charges annuelles des dettes de toute nature postérieures à 1870.

Montant du capital des dettes antérieures à la guerre de 1870.

Le capital des dettes antérieures à la guerre de 1870 montait à 13 788 231 796 francs, et il était réparti de la manière suivante :

Rentes perpétuelles..................	11 661 906 177 fr. [1]
Dette amortissable par annuités, existante au 4 septembre 1870..	1 332 168 919
Dette flottante, à la fin de 1870	794 156 700
Total.......	13 788 231 796 fr.

Charges annuelles des dettes antérieures à la guerre de 1870.

Les charges annuelles des dettes antérieures à la guerre de 1870, s'élevaient à 511 748 217 francs.

1. Rente 4 1/2 pour 100.................... 832 014 111 fr.
Rente 4 pour 100......... .... 11 151 400
Rente 3 pour 100......................... 10 818 740 666
Total des rentes perpétuelles..... 11 661 906 177 fr.

Elles se composent :

Des arrérages des rentes perpétuelles....	362 451 952 fr.
Des annuités, comprenant remboursement et intérêts, afférentes à la dette amortissable antérieure au 4 septembre 1870. Ces annuités diminuent chaque année ; elles seront en moyenne, pendant les dix années qui suivent l'exercice 1877, de.	55 127 634
Des arrérages de la dette viagère en 1870	94 168 631
Total........	511 748 217 fr.

La comparaison des dettes antérieures à 1870 avec celles qui ont été créées dans les sept années qui ont suivi cette date, montre que dans leur ensemble elles ont doublé en capital pendant la durée de cette période, et que les charges annuelles ont augmenté de 122 pour 100. Comparaison des dettes antérieures à 1870 avec les dettes créées dans les sept années postérieures.

Le capital de toutes les dettes de la France en 1877 montait à 26 471 648 435 francs, savoir : Montant du capital des dettes de la France en 1877.

Capital nominal des dettes perpétuelles.	19 909 100 043 fr. [1]	Dette perpétuelle.
Capital de la dette amortissable par annuités, au 1er janvier 1877..........	5 477 657 006 [2]	Dette amortissable.
Dette flottante à la fin de l'année 1877..	1 084 891 386	Dette flottante.
Total des dettes de l'État en 1877...	26 471 648 435 fr. [3]	Total des dettes.

1.	Rente 5 pour 100........................	6 919 516 000 fr.
	Rente 4 1/2 pour 100....................	832 014 111
	Rente 4 pour 100........................	11 152 400
	Rente 3 pour 100........................	12 146 417 532
	Total de la rente perpétuelle.....	19 909 100 043 fr.
2.	Dette amortissable antérieure au 4 septembre 1870................................	1 332 168 919 fr.
	Dette amortissable postérieure au 4 septembre 1870........................	4 145 488 087
	Total du capital de la dette amortissable..	5 477 657 006 fr.

3. Depuis l'année 1877, il a été fait, en 1878 et 1881, deux émissions de rentes 3 pour 100 amortissables en soixante-quinze ans.
Le capital nominal de ces rentes s'élève à 1 751 012 000 francs.
Le capital emprunté, à 1 439 845 910 francs.

Charges annuelles du service de la dette publique en 1877.

Les charges du service de toutes les dettes publiques en 1877 se répartissent ainsi qu'il suit :

Arrérages de toutes les rentes perpétuelles au 1er janvier 1877...........	747 840 766 fr. [1]
Annuités de la dette amortissable pendant les dix ans qui suivent l'année 1877...	252 503 333
Intérêts de la dette flottante en 1877...	38 000 000
Arrérages de la dette viagère en 1877...	123 411 513
Total........	1 161 755 612 fr.

Dans cette somme ne sont pas comprises les garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, portées au budget de 1877 pour une somme de 40 millions.

§ 2. — Origine des dettes publiques.

Origine des dettes publiques.

Quelles sont les causes de ce passif de près de 26 milliards et demi en capital?

A-t-il été créé pour payer des travaux productifs ou pour faire face à des dépenses stériles?

L'histoire des dettes de l'État n'a jamais été faite. Elle ne peut pas être ajoutée incidemment à notre travail, car

Et les charges annuelles, à 52 530 360 francs.

Voici les résultats distincts de ces deux émissions :

Emprunt de 1878

Capital nominal, 549 850 000 francs.
Capital emprunté, 439 878 545 francs
Rentes émises, 16 495 500 francs.

Emprunt de 1881.

Capital nominal, 1 201 162 000 francs.
Capital emprunté, 999 967 365 francs.
Rentes émises, 36 034 860 francs.

1\.

Rentes 5 pour 100........................	346 001 605 fr.
Rentes 4 1/2 pour 100.....................	37 443 636
Rentes 4 pour 100........................	446 096
Rentes 3 pour 100........................	363 949 429
Total.........	747 840 766 fr.

(Compte général de 1876, p. 686).

elle comporte des développements trop étendus. Elle sera d'ailleurs l'objet d'une étude spéciale.

Nous nous bornerons, pour répondre à la question qui a été posée, à indiquer sommairement l'origine de chacun des engagements de l'État et l'affectation qui a été donnée aux sommes qu'ils ont procurées au Trésor.

Des dettes consolidées. — Les dettes consolidées se composent de rentes, 5 pour 100, 4 1/2 pour 100, 4 pour 100 et 3 pour 100.

Origine des rentes 5 pour 100.

Rente 5 pour 100. — La rente 5 pour 100 qui a été inscrite successivement au grand-livre depuis 1793 jusqu'en 1877, a atteint la somme de 606 401 890 francs; 260 426 090 francs ont été émis avant la guerre de 1870, et 345 975 800 francs en 1872 et 1873.

Les 260 426 090 francs de rente ont été annulés par diverses conversions en rentes 3 pour 100 et 4 1/2 pour 100.

Ces 260 426 090 francs de rente ont eu pour causes des dépenses de guerre et des dépenses civiles dans les proportions ci-après.

Dans la première catégorie sont comprises:

Rentes dont le produit a été affecté aux dépenses de guerre.

Les rentes antérieures à la confection du grand-livre, consolidées au tiers en vertu de la loi du 9 vendémaires an VI, provenant de la liquidation de nos guerres successives.................	40 216 000 fr.
Celles qui ont été émises pour payer : les dettes des pays réunis à la France sous le consulat et l'Empire; — l'arriéré antérieur à l'an V; — l'arriéré de l'an V à l'an IX; — l'arriéré de l'an X à 1809; — en vertu des lois des 29 ventôse an IX; 21 floréal an X; 4 germinal an XI; 15 septembre 1807; 14 janvier 1810 et 20 mars 1813.....................	23 091 637
A reporter...	63 307 637 fr.

Report....	63 307 637 fr
Les rentes inscrites au nom des communes, en payement du prix de leurs biens aliénés pour les besoins des guerres des dernières années du premier Empire; — celles qui ont pour origine l'arriéré du 1er janvier 1810 au 1er janvier 1816; — les dettes contractées par le roi Louis XVIII; — les créances étrangères inscrites en exécution des conventions des 20 novembre 1815 et 25 avril 1818; — les déficits des exercices 1816-1817 et suivants; — les dettes de la France reconnues par le traité du 30 mai 1814 et les conventions du 20 novembre 1815; — les reconnaissances de liquidation en 1820 et 1821; — le prix des biens de la Légion d'honneur vendus au profit de l'État; — le remboursement de cautionnements à des Français, anciens comptables en Westphalie; — les dépenses extraordinaires de l'exercice 1823 provenant de la guerre d'Espagne.	
Toutes les rentes ci-dessus énumérées, créées en vertu des lois des 20 mars 1813, 23 septembre et 21 décembre 1814, 23 décembre 1815, 28 avril 1816, 25 mars 1817, 6 et 15 mai 1818, 18 mars et 31 juillet 1821, 17 août 1822, 17 mars 1823 et représentant une somme de.............	131 647 137
	194 954 774 fr.
Les 345 975 800 francs de rente 5 pour 100 créés depuis 1870 proviennent exclusivement des emprunts de 1872 et 1873, contractés pour le payement de l'indemnité due à l'Allemagne.....	345 975 800
Total des rentes émises pour dépenses de guerre..............................	540 930 574 fr.

Rentes dont le produit a été affecté à des dépenses civiles.

Les rentes suivantes ont eu pour origine des dépenses civiles :

Les rentes négociées pour les besoins extraordinaires de l'exercice 1831; — celles qui proviennent de l'emprunt national de 1831; — de l'emprunt de 150 millions en

1831 et 1832; — de la consolidation des livrets des caisses d'épargne en 1848; — de la consolidation des fonds placés au Trésor par les communes et par les établissements tontiniers; de l'emprunt national de 1848; — du rachat du chemin de fer de Paris à Lyon; — de l'indemnité coloniale, par suite de l'émancipation des esclaves.

Ces rentes, émises en vertu des lois des 5 janvier, 18 et 25 mars, 25 avril 1831, 21 avril 1832, 9 mars, 29 juillet, 21 novembre 1848, et 30 avril 1849, s'élèvent à 65 471 316 francs.

Ainsi, sur la totalité des 606 401 890 francs de rente 5 pour 100 créées depuis l'ouverture du grand-livre jusqu'en 1877, 65 471 316 francs, c'est-à-dire 11 pour 100, ont servi à payer des travaux productifs; 540 930 574 francs ou 89 pour 100, ont eu pour causes des dépenses de guerre.

Origine des rentes 4 1/2 pour 100.

Rente 4 1/2 *pour* 100. — Les rentes 4 1/2 pour 100 inscrites sur le grand-livre depuis l'année 1825 jusqu'en 1859, s'élèvent à 179 123 996 francs.

Jusqu'à concurrence de 141 680 360 francs, elles ont été annulées par suite de conversion en rentes 3 pour 100, ou par suite de rachats.

Les rentes 4 1/2 pour 100 encore existantes au 1er janvier 1877, montaient à 37 433 636 francs.

90 pour 100 ont été employés à des dépenses de guerre.

Sur ces 179 123 996 francs, 159 132 373 francs provenaient de la conversion de rentes 5 pour 100 en rentes 4 1/2 pour 100; le surplus, soit 19 991 623 francs, a été créé pour couvrir des dépenses de guerre, à l'exception d'une somme 1 915 945 francs, qui a été émise pour la liquidation de l'indemnité coloniale.

Les rentes 4 1/2 pour 100 dont le produit a été affecté à des dépenses de guerre, proviennent des emprunts de 220 millions et de 750 millions et de deux emprunts de 500 millions chacun, autorisés par les lois des 11 mars et 31 décembre 1854, 11 juillet 1855 et 2 mai 1859.

Le produit des trois premiers de ces emprunts a été

affecté aux dépenses de la guerre de Crimée, et celui du quatrième, aux dépenses de la guerre d'Italie.

Ainsi 90 pour 100 des rentes 4 1/2 pour 100 ont été employés en dépenses de guerre.

Origine de la rente 4 pour 100.

Rente 4 pour 100. — Les rentes 4 pour 100 inscrites au grand-livre de 1828 à 1835, s'élèvent à la somme de 11 227 597 francs.

Sur cette somme, 10 781 501 francs ont été convertis en rentes 3 pour 100 ou amortis.

Celles qui restent inscrites au grand-livre montent à 446 096 francs.

Le produit cette rente a été affecté à des dépenses civiles.

La somme de 11 227 597 francs provenant d'émissions de rentes 4 pour 100, a servi exclusivement au payement de dépenses civiles.

Rente 3 pour 100. — Le montant des rentes 3 pour 100 inscrites jusqu'au 12 août 1870 sur le grand-livre de la dette publique, est de 405 827 132 francs.

Il en a été annulé pour la somme de 41 434 611 francs.

Les rentes 3 pour 100 existantes en 1876 représentaient donc une somme de 364 392 526 francs.

Origine des rentes 3 pour 100.

164 117 881 francs proviennent des conversions des rentes 5, 4 1/2 et 4 pour 100 en 3 pour 100 (conversions de 1825, de 1852 et de 1862).

241 709 256 francs seulement de rente 3 pour 100 ont été émis pour procurer au Trésor des ressources nouvelles.

Rentes dont le produit a été affecté à des dépenses civiles.

Une partie du produit de ces rentes a servi à payer des dépenses civiles.

Nous classons dans cette catégorie l'emprunt de 250 millions autorisé par la loi du 8 août 1847, qui a été affecté principalement à des payements de travaux de construction de chemins de fer;

Une partie de l'emprunt de 429 millions, effectué en vertu de la loi du 1er août 1868 [1];

1. Sur les 429 millions, une somme de 82 909 580 francs a été employée, de 1868 à 1875, à payer des travaux civils.

Les rentes données en échange des 604626 obligations trentenaires créées pour l'exécution de travaux de chemins de fer;

Celles qui ont été inscrites en 1848 pour le payement des bons du Trésor et des fonds placés au Trésor par les communes et les établissements publics;

Celles que l'État a remises aux héritiers des princesses de la maison d'Orléans, pour leur part dans les biens confisqués en 1852;

Et celles qui ont été données en payement du palais de l'Industrie.

Ces rentes ont été créées en vertu des lois des 21 novembre 1848, 10 juillet 1856 et 6 juin 1857.

Celles que les émigrés ont reçues en payement de l'indemnité qui leur a été accordée par la loi du 27 avril 1825 doivent être aussi considérées comme ayant une origine civile, car elles sont l'équivalent de biens particuliers confisqués au profit de l'État.

Rentes dont le produit a été affecté dépenses militaires

Le surplus des rentes 3 pour 100 a été consacré à des dépenses militaires.

L'emprunt de 350 millions autorisé par la loi du 25 juin 1841 a servi à payer les dépenses des fortifications de Paris et des préparatifs de guerre faits à cette époque.

Les trois emprunts de 250, de 500 et de 750 millions, votés par les lois des 11 mars et 31 déc. 1854, et 11 juillet 1855, ont servi à payer les frais de la guerre de Crimée.

L'emprunt du 2 mai 1859, montant à 500 millions, a couvert les dépenses de la guerre d'Italie.

L'emprunt du 30 décembre 1863 a été employé jusqu'à concurrence de 300 millions, à réduire les découverts du Trésor causés presque exclusivement par des dépenses de guerre.

L'emprunt de 429 millions a été affecté pour les 4/5 au payement des frais de la guerre du Mexique.

Les rentes émises pour la conversion des emprunts mexicains ont la même origine.

Enfin l'emprunt de 750 millions du 12 août 1870 a été fait pour les besoins de la guerre contre l'Allemagne.

Les 241 709 256 francs de rentes 3 pour 100 émises en dehors de celles qui ont été données en échange des rentes 5 pour 100, 4 1/2 et 4 pour 100, converties en 3 pour 100, ont donc servi, jusqu'à concurrence de 25 pour 100, à des dépenses productives, et de 75 pour 100, à des dépenses militaires.

En résumé, le produit des rentes 5 pour 100 converties ou non converties, qui ont été inscrites sur le grand-livre de la dette publique depuis le 24 août 1793 jusqu'en 1877, a été employé pour 89 pour 100 à des dépenses de guerre, et pour 11 pour 100 seulement en travaux productifs.

Les ressources provenant de l'émission des rentes 4 1/2 pour 100 ont été affectées : 90 pour 100 au payement de dépenses de guerre, et 10 pour 100 au payement de dépenses civiles.

Les rentes 4 pour 100 ont été créées exclusivement pour payer les dépenses de travaux productifs.

Les rentes 3 pour 100 qui n'ont pas été émises en remplacement d'autres rentes converties, ont pour causes, jusqu'à concurrence de 75 pour 100, des dépenses de guerre, et pour 25 pour 100 des travaux civils.

88 p. 100 de la totalité de la dette perpétuelle ont été employés à des dépenses de guerre, et 12 p. 100 à des dépenses civiles.

En d'autres termes, sur 747 840 766 francs de rentes perpétuelles existantes au 1er janvier 1876, 88 pour 100 ont fait face à des dépenses militaires, et 12 pour 100 seulement à des travaux productifs[1].

Origine des dettes amortissables.

Le tableau des dettes amortissables que nous avons donné précédemment, comprend également divers em-

1. Voyez le compte de la dette consolidée. Compte général de l'administration des finances pour l'année 1876, p. 686 à 748 (*Bulletin de statistique* publié par le ministre des finances, mois de mai 1877 et mois de juin 1879).

prunts qui ont été nécessités par des dépenses de guerre, tels que :

Dettes contractées pour payer des dépenses de guerre.

L'emprunt Morgan	250 000 000 fr.
Les emprunts à la Banque de France, de 1870 et 1871	1 425 000 000
Les annuités pour la réparation des dommages éprouvés par les départements et les communes	260 000 000
Les annuités créées en payement des dommages causés par le génie militaire...	26 000 000
Les dépenses du compte de liquidation portées dans l'état des dettes amortissables, arrêté le 1er janvier 1876	385 877 000
Les annuités dues aux départements et aux villes en payement des avances faites pour la construction de nouvelles casernes	79 899 667
Les dettes contractées envers la compagnie des chemins de fer de l'Est en payement d'une somme équivalente, payée par la compagnie au gouvernement allemand à compte sur l'indemnité de guerre...	325 000 000
Total des dettes amortissables contractées pour dépenses militaires.............	2 751 776 667 fr.

Le surplus des dettes amortissables, soit 2 725 880 339 francs, a été affecté à des travaux civils.

Dettes contractées pour des dépenses de travaux publics.

Il serait difficile d'établir avec précision, sans entrer dans des détails très minutieux, l'origine des découverts du Trésor.

Origine des découverts du Trésor.

Ces découverts ont pour causes les déficits antérieurs au 1er avril 1814; les déficits des budgets de 1815 à 1830 et de 1832 à 1840 ; les avances du Trésor pour l'établissement des grandes lignes de chemins de fer de 1840 à 1848; et les déficits des budgets de 1848 jusqu'en 1874.

Une grande partie de ces découverts provenait de dépenses ordinaires ou de travaux civils.

Une partie, cependant, est le résultat de dépenses de

guerre, notamment les découverts imputables à la liquidation de l'administration financière du premier empire, à la liquidation des dépenses de la guerre d'Espagne, et des guerres du second empire.

§ 3. — L'AMORTISSEMENT ET LA CONVERSION.

Amortissement.

On vient de voir que la dette générale de la France s'élevait en capital, en 1877, à 26 milliards et demi : soit 20 milliards de dette perpétuelle, 5 milliards et demi de dette amortissable par annuités, et un milliard de dette flottante.

La France ne doit-elle pas chercher à diminuer le montant de cette dette colossale?

Réduction de la dette flottante.

Cette question ne se pose pas pour la dette flottante.

Quelques-uns des éléments qui la composent sont permanents. D'autres sont augmentés ou réduits selon les circonstances, ou d'après les besoins ou les ressources du budget et de la trésorerie.

Dans tous les cas, cette partie de la dette ne doit pas prendre un développement tel qu'elle puisse, à un moment donné, créer des embarras financiers au gouvernement.

Les réductions de la dette flottante s'effectuent généralement, soit au moyen des excédents de recettes, soit par voie de consolidation.

Ces questions de fait n'entrent pas dans l'ordre d'idées dont nous nous occupons en ce moment.

Dette amortissable par annuités.

Nous n'entendons pas davantage parler de l'extinction de la dette amortissable par annuités.

Les contrats constitutifs de ces engagements règlent les conditions de leur libération.

Les conditions de sa libération sont réglées par le contrat constitutif.

Le remboursement est obligatoire, et déterminé à des époques fixes.

Cependant il ne faut pas se faire illusion sur la durée des charges de cette nature.

Sans doute, les dettes amortissables par annuités, existantes en 1876, dont nous avons dressé le tableau dans le paragraphe 2 de ce chapitre, seront inévitablement éteintes en 1957; mais elles seront certainement remplacées par d'autres qui se créent successivement chaque année, car les générations futures ne renonceront point à la faculté, dont nous avons très largement usé nous-mêmes, de faire exécuter les travaux publics que les besoins de chaque époque rendent nécessaires. De nouveaux engagements pris depuis 1876 absorbent déjà les ressources importantes réservées par les budgets antérieurs pour le remboursement de l'emprunt à la Banque de France; les autres ressources qui deviendront disponibles ultérieurement par l'extinction des dettes actuelles seront affectées à l'amortissement de charges nouvelles.

Cette dette est perpétuellement renouvelée.

Les garanties d'intérêts accordées aux compagnies de chemins de fer qui semblent destinées à disparaître dans un délai relativement prochain seront elles-mêmes remplacées par d'autres, si des subventions continuent à être données, sous cette forme, pour encourager la construction des chemins de fer. Ce qui porte à croire qu'il en sera longtemps ainsi, c'est que la loi du 11 juin 1880 fait de ce système la base de la combinaison financière relative à l'établissement des voies ferrées économiques.

S'il n'y a aucune mesure générale à prendre pour assurer l'extinction de cette partie des dettes amortissables, il est nécessaire, du moins, de surveiller avec rigueur les nouvelles créations des dettes de cette catégorie.

Moyen de réduire, pour l'avenir, la dette viagère.

Quant aux pensions viagères, loin de diminuer par la mort des bénéficiaires des rentes, elles augmentent, au contraire, chaque année : il est démontré, en effet, que l'application de la loi du 9 juin 1853 entraînera une aggravation des charges du Trésor, jusqu'à ce que toutes les catégories de fonctionnaires assujettis aux retenues par cette loi, soient en jouissance de pensions de retraite ; ajoutons que

le chiffre des pensions civiles s'accroîtra encore successivement avec l'augmentation probable des traitements.

Nous avons vu qu'on ne peut arriver à diminuer les charges considérables imposées au Trésor, de ce chef, qu'en substituant au régime des pensions tel qu'il est organisé par la loi de 1853, la création d'une caisse de prévoyance en faveur des fonctionnaires civils.

On pourrait, par ce moyen, diminuer le chiffre de la dette viagère, en ce qui concerne les employés civils seulement, d'une somme annuelle de 40 ou 50 millions, après l'extinction des pensions liquidées en vertu de la loi actuelle.

On arriverait à ce résultat en imposant au Trésor un sacrifice de 4 à 500 millions payables dans une période de trente-trois ans.

Dans l'intérêt de l'avenir des finances françaises, le pays doit s'imposer ce sacrifice temporaire.

Amortissement de la dette consolidée.

L'amortissement de la dette consolidée impose d'autres devoirs.

Les pouvoirs publics sont tenus impérieusement de pourvoir à son extinction partielle, car la France ne peut pas, sans danger, rester sous le poids de la dette actuelle de 20 milliards.

Si nous avions la certitude que de nouveaux emprunts ne seraient plus nécessaires, avec notre richesse nous pourrions, à la rigueur, accepter la charge permanente de près de 750 millions qu'impose le service de nos rentes perpétuelles ; mais qui peut nous donner l'assurance que de nouvelles guerres ou d'autres causes prévues ou imprévues, ne nous obligeront pas à ouvrir encore le grand-livre de la dette publique ?

La dette perpétuelle s'accroît dans les temps de crise.

Il y a un demi-siècle, l'intérêt de la dette consolidée de la France ne dépassait pas 200 millions ; en 1850, il n'était encore que de 230 millions ; il avait atteint déjà en 1871,

386 millions, et enfin, après la liquidation de la guerre 1870-1871, il a monté à 747 millions.

Notre dette perpétuelle, depuis cinquante ans, a augmenté de 13 milliards en capital; la dernière guerre seule l'a accrue de plus de 8 milliards!

De nouveaux événements peuvent l'accroître encore. Nécessité d'amortir en temps de paix.

Si l'on n'amortit pas en temps de paix une partie des emprunts contractés sous la pression de la nécessité pendant la guerre, on arrivera inévitablement aux plus grandes difficultés financières.

Tous les États dont les finances sont administrées avec sagesse, cherchent pendant les périodes de prospérité, à alléger le poids de leurs charges.

L'Angleterre, depuis 1815, a diminué de plus de 2 milliards, par voie d'amortissement, le capital de sa dette consolidée. Elle en a, en outre, réduit notablement l'intérêt au moyen de conversions successives : les arrérages annuels s'élevaient en 1851 à 816 millions; en 1875, ils étaient descendus à 667 310 000 francs. L'amortissement en Angleterre.

Les États-Unis d'Amérique, de 1865 à 1876, ont amorti 3 milliards 280 millions; le capital de leurs emprunts est descendu de 13 780 000 000 de francs à 10 500 000 francs. Ils continuent à affecter à l'amortissement des ressources toujours croissantes, qui dépassent maintenant 300 millions par an. Ils veulent arriver à l'extinction totale de leurs dettes. Ils en ont en même temps diminué les intérêts au moyen de plusieurs conversions. Leurs rentes 6 pour 100 ont été converties en rentes 5 pour 100, et ensuite en rentes 4 1/2 pour 100. Aux États-Unis d'Amérique.

En Hollande, la dette publique qui était de 3 600 000 000 de francs, a été remboursée jusqu'à concurrence de deux milliards. En Hollande.

En Belgique, depuis 1830 jusqu'à 1870, la dette consolidée a été réduite de 975 millions à 685 millions. En Belgique.

En Prusse, elle est descendue de 775 millions à 525 millions. En Prusse.

L'amortissement est absolument nécessaire en France.

Nous ne comprenons pas qu'on puisse contester la nécessité d'amortir, dans une certaine limite, une dette aussi énorme que la nôtre.

L'honorable M. Wolowski, rapporteur de la commission du budget de l'exercice 1876, malgré ses sympathies avouées pour les dégrèvements d'impôts a reconnu lui-même que les pouvoirs publics ne pouvaient pas se soustraire à ce devoir.

Nous en avons pris d'ailleurs l'engagement formel envers nos créanciers par nos lois d'emprunts. « Le gouvernement a énergiquement soutenu, et vous avez vous-mêmes admis la nécessité de consacrer à l'amortissement une somme annuelle de 200 millions, dit l'exposé des motifs de la loi relative à l'emprunt de 3 milliards. Cette mesure permettra d'alléger rapidement le poids de notre dette envers la Banque de France, et de reporter ensuite sur nos fonds publics toute la puissance de notre amortissement. »

Les États ne conservent leur crédit qu'à la condition de respecter rigoureusement les engagements de cette nature.

Objections contre l'amortissement.

Les partisans exclusifs des dégrèvements s'opposent au remboursement partiel de la dette consolidée pour deux raisons.

Le budget affectant des ressources considérables à l'extinction de nos dettes amortissables, ils prétendent qu'il n'y a pas lieu d'ajouter un nouveau sacrifice pour la réduction des rentes perpétuelles.

Ils ajoutent que, dans soixante-quinze ans, à l'époque de l'expiration des concessions des chemins de fer, l'Etat acquerra la jouissance d'un capital de 12 milliards, augmenté encore de la valeur des nouveaux chemins qui seront exécutés.

A ce moment, disent-ils, d'une part, les recettes du Trésor seront accrues de plus de 400 millions ; d'autre part, notre dette amortissable actuelle sera éteinte.

L'État pourra porter sans danger le poids de notre dette consolidée.

Ces deux motifs nous paraissent inacceptables. Réponses à ces objections.

Quelque considérable que soit la dotation affectée au service des annuités de la dette amortissable existante, il n'en faut pas induire qu'en 1957 la dette amortissable par annuités aura disparu, et que les ressources qui y sont affectées deviendront disponibles au fur et à mesure des extinctions : chaque génération a sa mission et ses charges ; les travaux déjà exécutés n'empêcheront pas qu'on en fasse de nouveaux. Les crédits destinés aux grands travaux publics, loin de diminuer, augmenteront probablement encore dans l'avenir.

La possession des chemins de fer par l'Etat, à l'expiration de leurs concessions, créera assurément une ressource précieuse.

Il est difficile cependant d'en déterminer dès à présent l'importance : l'acquisition de leur matériel entraînera une dépense assez considérable ; d'un autre côté, l'Etat sera certainement obligé d'abaisser les tarifs pour donner à l'industrie nationale le moyen de lutter avec les pays étrangers qui feront probablement les mêmes sacrifices ; ils pourront d'autant plus facilement diminuer les tarifs de leurs voies ferrées, que leur dette publique est moins lourde que la nôtre.

Dans tous les cas, la ressource dont on parle n'existera pour le Trésor que dans soixante-quinze ans. Or, dans la période de soixante-quinze ans qui vient de s'écouler, notre dette perpétuelle s'est augmentée de 18 milliards. Si nous empruntons une somme égale jusqu'à l'expiration de la durée des concessions des chemins de fer, sans avoir profité, dans l'intervalle, des temps de prospérité et de paix pour amortir une partie de nos rentes perpétuelles, la dette consolidée sera, à cette époque, de près de 40 milliards. Les revenus des chemins de fer seraient insuffisants pour faire face à l'excédent des arrérages provenant d'une augmentation aussi considérable de la dette perpétuelle.

Les recettes des chemins de fer, dans soixante-quinze ans,

diminuées par des nécessités économiques, ne feront probablement que compenser les charges créées dans cette période pour des besoins nouveaux ; elles ne doivent pas, par suite, être une objection sérieuse contre l'établissement d'un service d'amortissement dont la nécessité nous paraît incontestable.

Pouvons-nous amortir utilement ?

Mais, dans la situation actuelle de nos finances, pouvons-nous amortir?

On ne peut rembourser qu'avec des excédents de recettes, car, si l'on emprunte pour payer, on fait une opération dérisoire et même très onéreuse.

L'expérience prouve, en effet, que le cours des rachats de rentes est toujours supérieur au taux des émissions. Ainsi, les rachats de rentes effectués, sous la Restauration, pour le compte de la caisse d'amortissement, ont eu lieu au prix moyen de 80 fr. 77 centimes ; tandis que les émissions, dans la même période, se sont faites en moyenne à 70 fr. 65 centimes. La perte pour l'État a été de 14 pour 100.

Des résultats analogues se sont produits sous le gouvernement de Juillet.

Il faut donc rechercher si nous sommes actuellement en état d'amortir avec des excédents de recettes.

Lorsqu'il a fait appel au crédit pour l'emprunt de 3 milliards, en 1873, le gouvernement a déclaré que les ressources affectées au remboursement des emprunts faits à la Banque de France seraient employées à l'amortissement des rentes perpétuelles, après l'extinction de la créance de la Banque.

Il y avait là, effectivement, un fonds d'amortissement tout créé.

Mais, malheureusement, cette promesse n'a pas été tenue, et la ressource de 200 millions dont il s'agit n'existe plus. Les dégrèvements d'impôts en ont supprimé une partie ; une autre partie constitue actuellement la dotation du service de la rente 3 pour 100 amortissable, des-

tinée ainsi à faire face aux charges du budget extraordinaire.

On ne peut pas songer à établir de nouveaux impôts pour former un fonds d'amortissement, car le courant d'opinion est établi, au contraire, dans le sens des dégrèvements.

On ne saurait non plus espérer qu'on trouvera dans des réductions de dépenses le moyen de rendre disponible une partie de nos recettes actuelles pour l'appliquer à l'extinction des rentes perpétuelles.

Les plus-values que donne chaque année le rendement des impôts pourraient bien y être employées, mais elles reçoivent une autre destination.

Le produit de la conversion de la rente 5 pour 100 doit être affecté en partie à la dotation de l'amortissement.

A défaut d'autres ressources, la conversion des rentes 5 pour 100 peut fournir le moyen de constituer la dotation de l'amortissement.

La conversion s'impose; elle est inévitable.

L'État a emprunté, dans un moment de détresse, au taux de 6,06 et de 6,29 pour 100; aujourd'hui il peut se procurer à moins de 3,3/4 pour 100 le capital nécessaire pour rembourser ses emprunts.

La conversion est nécessaire et inévitable.

Pourquoi ne ferait-il pas ce que pratiquent chaque jour les particuliers, les villes et les départements, qui empruntent à bon marché pour se libérer des dettes contractées dans des conditions onéreuses?

Si la France a emprunté en 1872 et 1873 en rente 5 pour 100, à un taux supérieur à celui du 3 pour 100, c'est uniquement pour se ménager la faculté de rembourser au pair en des temps plus heureux; c'est en vue de cet avantage éventuel qu'elle a consenti à payer, dans l'intervalle, un intérêt plus élevé.

Les prêteurs ne l'ont pas ignoré.

En s'opposant à la conversion, on prive le pays d'un avantage que la loi lui accorde, et on lui fait perdre le bénéfice du sacrifice qu'il s'est imposé en vue de pouvoir user un jour de son droit de remboursement. On

cause ainsi aux contribuables, par l'abandon d'un droit incontestable, un préjudice évident, qu'aucune considération politique ne peut justifier.

Les prêteurs ne sont pas autorisés à se plaindre des conditions du contrat : ils ont joui pendant plusieurs années d'un intérêt de 6,29 et de 6,6 pour 100. Remboursés au pair, ils recevront, en outre, des primes de 18 fr. 50 centimes et de 17 fr. 50 centimes pour 100. Ces primes pourront même être plus élevées, si la valeur acceptée en échange de la rente convertie se négocie à un cours supérieur au capital de la rente 5 pour 100 au pair.

L'économie résultant de la conversion devrait-elle être appliquée à des dégrèvements d'impôts?

Il serait peut-être plus populaire d'appliquer à des dégrèvements d'impôts l'économie qui résultera de la conversion, car l'effet en serait plus immédiat et plus sensible ; mais la prudence, une politique sensée et la foi due aux engagements, nous font un devoir de préférer les mesures imposées par les contrats mêmes des emprunts, et qui sauvegardent le crédit et la prospérité de la France, à celles qui donnent des satisfactions actuelles en sacrifiant la sécurité de l'avenir.

Les dégrèvements doivent s'effectuer avec les plus-values annuelles des impôts.

On peut espérer que nos impôts de quotité, qui produisent 2 milliards 300 millions, donneront en temps ordinaire, chaque année, une plus-value d'environ 2 pour 100, soit 50 millions, qui peuvent être affectés à des réductions d'impôts, après qu'il aura été pourvu à l'accroissement des charges qui résulte de l'augmentation normale des dépenses ordinaires.

Depuis 1875 jusqu'en 1880, les excédents de recettes nous ont fourni le moyen de supprimer plus de 170 millions d'impôts, sans compter la diminution de 130 millions qui a été votée sur les vins et les sucres. Il n'y a pas lieu d'accroître encore les moyens d'augmenter les dégrèvements annuels.

Nous estimons que les économies qui résulteront de la

conversion devraient être affectées pour partie à la dotation du service de l'amortissement.

Le surplus serait appliqué aux dépenses de travaux publics et diminuerait d'autant le montant des emprunts en rente 3 pour 100 amortissables destinés à couvrir les dépenses du budget extraordinaire.

L'amortissement peut être effectué au moyen de la conversion en rente 3 pour 100 amortissable.

Au lieu de créer une caisse spéciale d'amortissement, à l'instar de celles qui ont été constituées en 1816, en 1833 et en 1836, et qui ont toujours été dépouillées pour des besoins urgents, ne serait-il pas plus sage et plus efficace de convertir purement et simplement nos rentes 5 pour 100 en rentes amortissables en soixante-quinze ans?

A l'expiration du terme fixé pour l'amortissement de la nouvelle rente, la dette résultant des emprunts de 1872 et 1873 serait entièrement remboursée en capital et intérêts.

L'annuité serait couverte avec une partie des ressources ordinaires qui sont actuellement employées au payement des arrérages de la rente 5 pour 100.

Comme nous continuerons à emprunter en même temps pour créer une partie des ressources que nécessite l'exécution de travaux publics extraordinaires, on dira peut-être qu'un amortissement exécuté dans ces conditions n'est que fictif. Cependant la rente 3 pour 100 substituée à la rente 5 pour 100 convertie, ainsi que les nouveaux emprunts étant remboursables dans un délai déterminé, avec les ressources ordinaires du budget, on doit reconnaître que toutes ces rentes seront éteintes effectivement dans une période de 75 ans.

Mais il est évident que l'amortissement ne sera sérieux qu'à la condition que les annuités seront payées rigoureusement avec le produit des recettes normales; il ne serait, en effet, que fictif et illusoire si ces annuités étaient couvertes elles-mêmes avec le produit de nouveaux emprunts.

Résultats financiers de la double opération de la conversion et de l'amortissement.

Voici quels seraient les résultats financiers de cette double opération:

Supposons que 5 francs de rente 5 pour 100 soient convertis en une rente de 4 francs en 3 pour 100 amortissable au pair en soixante-quinze ans, acceptée volontairement par les porteurs actuels.

Les charges annuelles de l'État seraient diminuées de 1 pour 100 du capital nominal des rentes 5 pour 100 existantes, soit de 69 195 160 francs.

Les arrérages de la nouvelle rente 3 pour 100 amortissable, substitués aux arrérages actuels de la rente 5 pour 100, ne représenteraient plus qu'une somme de 276 780 610 francs.

Il y aurait lieu de déduire de la somme de 69 195 160 francs, pendant soixante-quinze ans, celle de 33 840 153 francs représentant, à raison de 0 36 679 pour 100, l'annuité d'amortissement de la somme de 9 226 021 333 francs, capital nominal des 276 780 610 francs de rente 3 pour 100, ce qui réduirait l'économie annuelle à 35 355 007 francs.

Ainsi, la conversion en rente 3 pour 100 amortissable en soixante-quinze ans, au taux de 4 pour 100 d'intérêt, taux supérieur au produit actuel des valeurs publiques françaises, donnerait le moyen d'éteindre toute notre dette perpétuelle en 5 pour 100, représentant un capital de près de 7 milliards, et procurerait, en outre, une ressource annuelle de 35 millions qui pourrait être affectée à l'exécution de travaux publics.

La dette annuelle de 276 780 610 francs, en rente 3 pour 100, au capital nominal de 9 226 021 333 francs, serait elle-même complètement amortie en soixante-quinze ans.

Les souscripteurs des emprunts de 1872 et 1873 n'auraient pas intérêt à repousser la conversion offerte dans ces conditions, car les 4 francs de rente 3 pour 100 amortissable en soixante-quinze ans donnés en échange de 5 francs de rente 5 pour 100, auraient bientôt une valeur en capital presque égale à celle de la rente convertie.

L'opération ne présenterait pas vraisemblablement de

difficultés sérieuses; il semble évident, en effet, que les porteurs de la rente 5 pour 100 à qui on offrirait une valeur de 114 francs ou le remboursement d'une somme de 100 francs en argent, n'hésiteraient pas à accepter la conversion.

La conversion pourrait être effectuée de plusieurs autres manières.

Conversion en rentes perpétuelles 4 pour 100 ou 3 pour 100.

En rente perpétuelle 4 pour 100, elle n'aurait pas l'effet d'amortir le capital, mais elle aurait l'avantage de diminuer immédiatement les arrérages dans une proportion plus considérable; les arrérages seraient réduits, du jour même de la conversion, d'une somme de 69 195 160 francs.

C'est l'opération qui a été pratiquée en Angleterre et qui vient d'être effectuée en Belgique.

Le crédit et la richesse de la France pourraient même faire espérer encore, dans l'avenir, de nouvelles conversions successives en rente 3 1/2 pour 100 et 3 pour 100. La réduction des arrérages s'élèverait alors à 103 772 740 francs, et enfin à 131 390 320 francs.

La conversion pourrait également se faire en rente perpétuelle 3 pour 100.

L'État offrirait au porteur de 5 francs de rente en 5 pour 100, une rente de 4 francs en 3 pour 100. Le porteur recevrait un titre, valant aujourd'hui 114 à 115 francs, qui, après l'opération, atteindrait probablement la valeur actuelle de 5 francs de rente 5 pour 100.

L'État réaliserait immédiatement la même économie annuelle de 69 195 160 francs, sans, pour ainsi dire, imposer au porteur aucune perte de capital.

Mais ce mode de conversion aurait l'inconvénient de rendre impossible, pour longtemps, une nouvelle conversion, car l'État ne pourrait diminuer l'intérêt de 4 pour 100 qu'en offrant aux porteurs de 4 francs de rente qui n'accepteraient pas la conversion, une somme de 133 fr. 33 centimes.

Nous ne proposons aucun mode particulier d'amortissement ou de conversion.

Les questions de cette nature ne peuvent pas être résolues à l'avance.

Nous affirmons seulement que la conversion est juste et inévitable, et l'amortissement, absolument nécessaire.

CHAPITRE XXV

IMPOTS INDIRECTS ET OCTROIS. — SYSTÈME FISCAL APPLIQUÉ APRÈS 1870.

§ 1er. — Impôts indirects. — Attaques contre les impôts indirects. — Les impôts indirects sont absolument nécessaires. — La forme de la perception n'a qu'une importance secondaire. — Avantages des impôts indirects. — Opinion des financiers étrangers sur ces impôts. — Les taxes indirectes ont en France un avantage particulier. — Réponse à l'objection fondée sur ce qu'elles ne sont pas proportionnelles aux facultés. — Objection spéciale contre les taxes sur les vins. — La proportion de nos impôts indirects est-elle exagérée? — Chiffre réel du produit des impôts dont il s'agit. — Ce produit ne représente que 51 pour 100 du montant des recettes publiques. — La proportion est supérieure dans plusieurs États étrangers : En Angleterre. — En Russie. — En Allemagne. — Aux États-Unis d'Amérique.

§ 2. — Octrois. — Propositions relatives à l'abolition des octrois. — Les dépenses communales ne peuvent être supprimées. — Par quelles ressources pourrait-on remplacer le produit des octrois? — Taxes directes. — Effets des taxes directes créées en remplacement des droits d'octroi. — — Remplacement du produit des octrois par des prélèvements sur les recettes générales de l'État. — La suppression des octrois modifie les conditions relatives du travail dans les villes et dans les campagnes. — Avantages accordés aux familles pauvres en compensation des charges d'octroi. — Lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846. — Secours divers donnés au moyen du produit des octrois. — Comparaison des charges imposées par l'octroi aux familles pauvres de Paris avec les services qui leur sont rendus. — Les charges s'élèvent en moyenne à 40 fr. 25 centimes par habitant. — Les services reçus directement de la caisse municipale par chaque habitant pauvre montent à 62 fr. 93 centimes. — Les octrois diffèrent essentiellement des anciennes douanes intérieures. — Ils ne nuisent ni à l'agriculture ni à la prospérité des villes.

§ 3. — Système fiscal appliqué après 1870. — Nos lois d'impôts doivent être appréciées dans leur ensemble et dans leurs effets pratiques. — Système financier adopté en 1871 et 1872. — Proportion des impôts directs et des impôts indirects dans l'ensemble des impôts votés après la guerre de 1870. — Avantages du système fiscal adopté. — Ses résultats. — Dégrèvements effectués du mois de décembre 1872 au mois de juillet 1880.

§ 1er. — Impôts indirects.

Impôts indirects.

Les impôts indirects, notamment ceux qui frappent les objets de consommation, sont très attaqués en France, et ils ont contre eux le préjugé populaire.

Attaques contre les impôts indirects.

On les accuse de ne pas être proportionnels aux ressources et de peser trop lourdement sur une partie des contribuables, tandis qu'ils ménageraient abusivement d'autres classes de contribuables.

Certains économistes en demandent la suppression totale; la plupart, sans aller aussi loin, proposent de les diminuer notablement.

Les impôts indirects sont absolument nécessaires.

En fait, une considération irréfutable suffit à leur défense: c'est leur absolue nécessité.

Les dépenses de l'État s'élèvent à environ 2 milliards 800 millions; celles des départements et des communes à 900 millions : on ne peut pas évidemment couvrir une charge de 3 milliards 700 millions avec le produit des contributions directes seulement.

Le service militaire aussi est onéreux et pèse inégalement sur ceux qui le supportent; cependant personne n'en conteste la légitimité. Tout le monde comprend que la préservation de notre indépendance nationale nous l'impose, jusqu'à ce qu'un accord soit intervenu entre toutes les puissance de l'Europe pour un désarmement général.

La nécessité de pourvoir aux charges budgétaires qu'entraînent les dettes de l'État, les dépenses de la guerre et celles des autres services publics est non moins impérieuse que celle de payer de sa personne pour assurer la sécurité du pays.

Les impôts indispensables pour procurer les recettes destinées à faire face à ces besoins sont donc absolument indiscutables.

Pourquoi dès lors ces critiques inutiles qui égarent l'o-

pinion et qui, en indisposant les populations contre des taxes nécessaires, en rendent le recouvrement plus difficile?

En théorie, les impôts indirects, d'ailleurs, ne méritent pas les reproches qu'on leur adresse. Ils ont même, à plusieurs points de vue, une supériorité sur les contributions directes.

On dit qu'ils frappent indistinctement tous les consommateurs, quelles que soient les ressources de ces derniers, tandis que les taxes directes sont proportionnelles aux revenus présumés des contribuables.

La forme de la perception n'a qu'une importance secondaire.

Cette différence entre les deux catégories d'impôts est plus apparente que réelle.

M. Léon Say a démontré avec autant de bon sens que de sagacité, dans une séance de la commission du budget que nous avons rappelée précédemment[1], que le législateur, en taxant directement les contribuables, n'est pas pour cela maître de la répartition de l'impôt qu'il établit : le propriétaire, le fabricant ou le commerçant trouvent toujours le moyen de faire payer soit par les locataires ou fermiers, soit par les consommateurs, les charges dont ils sont grevés; les taxes qu'ils acquittent deviennent un des éléments du prix de revient; ils savent s'arranger de façon à ce que le bénéfice net qui doit naturellement leur revenir, leur demeure acquis.

D'un autre côté, les droits de consommation payés par l'ouvrier sont supportés généralement, à raison de la mobilité naturelle des salaires, par le propriétaire qui le fait travailler et par les consommateurs sur lesquels le fabricant se récupère du haut prix de la main d'œuvre.

Il est certain, en effet, que si les impôts de consommation font renchérir les conditions de la vie, les salaires des classes laborieuses sont fixés en conséquence.

Il s'établit de la sorte une juste compensation qui affran-

[1] Chapitre XL.

chit complètement du fardeau de l'impôt ceux qui paraissent en supporter tout le poids.

Comme nous l'avons déjà dit, le mode de perception et la question de savoir qui fait l'avance de l'impôt n'ont qu'un intérêt secondaire.

En définitive, la taxe se répartit à l'infini par la force des choses, et par l'effet d'une loi naturelle contre laquelle le législateur ne peut rien.

Ce qui est important, ce n'est pas de savoir si l'impôt est direct ou indirect; mais s'il nuit au travail, à la production de la richesse, et s'il est supporté en réalité par ceux qui peuvent et doivent le payer.

Les taxes qui font obstacle à l'expansion du travail, quand même elles sont directement demandées aux classes aisées, causent aux ouvriers un immense préjudice, car en supprimant ou diminuant la production elles suppriment ou diminuent les salaires.

Les impôts indirects sont préférables aux contributions directes, en ce que leur mode de perception en facilite le recouvrement et en rend le poids moins sensible.

Avantages des impôts indirects.

Ces avantages ont leur prix dans les pays qui, comme la France, ont de gros budgets.

Aussi, dans les États les plus avancés dans la science et dans l'administration des finances, tels que l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, les impôts indirects sont préférés aux taxes directes.

En Allemagne, on s'est beaucoup préoccupé, depuis quelques années, des questions d'impôts; les financiers et les hommes d'État allemands se sont prononcés également en faveur des contributions indirectes.

Le prince de Bismarck, qui a eu à créer des recettes pour le budget de l'Empire, a été d'avis que l'Allemagne devait demander ses principales ressources aux impôts de consommation.

On connaît son esprit observateur, son génie pratique. On sait qu'il n'est pas porté à accepter sans examen l'im-

portation des institutions françaises; néanmoins il n'a pas hésité à adopter un système de taxes indirectes à peu près analogue au nôtre.

En exposant son programme financier devant le Reichstag, il s'est expliqué très nettement à cet égard: « Vous désirez sans doute vous-mêmes, disait-il dans la séance du 22 novembre 1875, que les impôts dont l'Empire a besoin soient aussi peu gênants que possible pour les contribuables, et aussi utiles que possible pour l'Empire. On peut, pour cette raison, se demander si ces petits impôts, précisément à cause de leur peu d'élévation, répondent au but poursuivi. Je sais bien que des personnes désirent une réforme plus sérieuse des impôts; mais ce n'est pas un motif pour refuser un acompte sur cette réforme. Une réforme des impôts et des douanes est certainement désirable; mais c'est là un travail d'Hercule dont on ne peut connaître la difficulté que lorsqu'on a essayé d'y travailler. *En général, je considère les impôts directs comme un expédient grossier.* Je ne fais d'exception que pour l'impôt sur le revenu. Cet impôt sur le revenu, je le maintiendrai pour les convenances plutôt que comme moyen financier, en ce sens que ceux-là seuls qui peuvent être considérés comme étant réellement dans une situation aisée, seraient appelés à le payer. Mais quant au reste, *je crois qu'il faut, autant que possible, recourir aux impôts indirects pour satisfaire aux exigences budgétaires.* Je ne sais pas si vous avez lu il y a peu de temps dans les journaux, les appréciations d'un Français. Il disait qu'il était étonnant de nous voir supporter si impatiemment nos impôts, alors qu'en France on en paye deux fois autant sans murmurer.

» Le point que je tiens ici à constater, c'est que la France, de même que l'Angleterre, a surtout des impôts indirects. Le simple particulier ne peut se rendre compte exactement de ce qu'il paye et de ce que ses concitoyens sont obligés de payer pour leur compte. Il ne sent pas aussi durement le poids de l'impôt indirect.

» J'ai déclaré jadis que c'était un acte d'hypocrisie que de dire que l'on taxait la lumière du pauvre et les denrées qui sont pour lui de la première nécessité. *Ma conviction est que l'État doit chez nous, par analogie avec ce qui se passe en Angleterre et en France, demander à l'impôt indirect la majeure partie dés ressources qui lui sont nécessaires.*

» Quant à la question de savoir qui portera en définitive la charge de ces impôts, elle se résoudra plus facilement qu'on ne l'admet généralement. En ce qui concerne l'impôt sur la bière, j'estime que même les non-buveurs de bière en supporteront leur part. En effet, n'avons-nous pas besoin, dans une large mesure, des services non seulement de domestiques qui réclameront dans leurs salaires le moyen de boire de la bière, mais aussi d'ouvriers qui, à leur tour, font échange des produits de leur profession? De cette façon tout finit par s'équilibrer. Dans la paire de bottes que je porte, je paierai ma part de la bière que boira le cordonnier. Le renchérissement du pain, de la viande, de la bière, etc., a pour effet d'élever par contre-coup le salaire des services dont nous avons besoin, et cela dans la proportion où celui qui nous rend ces services en a besoin pour satisfaire son appétit de ces choses. »

Ces raisons sont absolument justes.

Les étrangers apprécient notre système fiscal plus sagement que nous-mêmes.

Les impôts indirects ont en France un avantage particulier.

Les impôts indirects ont, en outre, en France un avantage particulier.

Dans notre pays, où l'*income-tax* n'existe pas, c'est le seul moyen de faire contribuer aux charges publiques les revenus qui ne sont pas spécialement imposés, tels que les arrérages des rentes, les intérêts des créances hypothécaires et chirographaires, les produits des actions et obligations étrangères non cotées en France, ainsi que les pensions, les traitements, les salaires et les profits des professions non patentées.

On reproche aux impôts dont nous parlons de n'être pas proportionnels aux facultés des contribuables.

Il faut se rendre compte exactement de la valeur de cette objection.

Réponse à l'objection fondée sur ce que les taxes indirectes ne sont pas proportionnelles aux facultés.

Les impôts qui sont perçus distinctement sur des choses déterminées, ne sont jamais proportionnels aux facultés.

Ainsi l'impôt foncier n'est pas proportionnel aux ressources du propriétaire de chaque parcelle imposée : la propriété est taxée d'après son revenu cadastral et nullement à raison de la richesse de celui qui la possède. De même, une action ou obligation d'une compagnie industrielle ou financière supporte un impôt de 3 pour 100 sur son revenu, quelle que soit la position de fortune du porteur du titre.

Les droits de consommation, sous ce rapport, sont assis de la même manière : celui qui consomme 10 kilogrammes de sucre ou de café, ou 10 hectolitres de vin, paye dix fois plus que celui qui en consomme dix fois moins.

Les impôts sur les loyers et les portes et fenêtres sont les seuls qui soient proportionnels à l'ensemble des revenus présumés des contribuables.

Ce qu'on peut dire, c'est que les objets nécessaires à la vie étant consommés en quantité à peu près égale par tous les habitants, les taxes qui les grèvent frappent autant le simple ouvrier que le consommateur aisé, et peuvent être considérées, sous ce rapport, comme de véritables capitations.

Cette observation est fondée dans une certaine mesure. Cependant il ne faut pas en exagérer la portée, et la vérité est que le contribuable aisé paye plus pour la consommation des objets dont il s'agit, que le contribuable pauvre. Il est évident, en effet, que la personne riche, qui a un grand nombre de domestiques et d'ouvriers à son service, qui donne des dîners et des fêtes, dépense plus de vin, de sucre, de sel, de café, de thé, etc., que l'ouvrier qui ne paye l'impôt que sur sa modeste consommation personnelle.

Tous les consommateurs ne supportent donc pas la même part de ces impôts.

L'objection dont il s'agit ne s'adresse d'ailleurs qu'aux taxes sur les objets de consommation.

Les impôts sur les transmissions de propriété ou d'usufruit à titre onéreux ou à titre gratuit, sur les obligations ou les libérations, ainsi que les droits de transmission de titres des sociétés françaises et étrangères échappent à cette critique: toutes ces taxes sont absolument proportionnelles à l'importance de chaque affaire qui donne lieu à la perception. Or, leur produit représente dans l'ensemble de nos recettes indirectes une somme de plus de 430 millions.

Les droits de timbre, qui s'élèvent à 140 millions, n'atteignent guère la classe ouvrière.

Ajoutons que les droits établis sur certains objets de consommation, tels que le sucre, le café, le thé, sont répartis généralement en raison de l'aisance des contribuables, car dans un pays comme la France où l'usage des boissons chaudes n'est pas entré dans les habitudes populaires, les objets dont nous venons de parler sont consommés principalement par les personnes aisées.

Quant aux droits sur le tabac et sur l'alcool, ils frappent des denrées qui ne sauraient être considérées comme nécessaires à l'existence.

Les critiques qu'on adresse d'une façon générale aux impôts indirects doivent être limitées aux taxes sur le vin, le cidre, la bière et le sel, c'est-à-dire à une très petite partie des contributions indirectes, à un produit de 250 millions sur une recette totale de plus de 2 milliards, et encore faut-il rappeler que les taxes dont nous parlons, par l'effet de leur répercussion, ne sont pas supportées, en définitive, par les classes ouvrières.

Objection spéciale contre les taxes sur les vins.

On fait un reproche particulier à l'impôt sur les boissons; il frappe, dit-on, du même droit des produits de valeurs bien différentes: le vin de Suresnes et le vin de Château-Lafitte.

L'égalité absolue en matière d'impôts, surtout d'impôts indirects, est irréalisable ; il faut donc se résigner aux inégalités qu'on ne peut faire disparaître et qui sont d'ailleurs corrigées par des inégalités analogues subies par d'autres contribuables.

L'inégalité dont on se plaint à l'égard des boissons, est du reste moins grande qu'on ne le croit généralement.

Au moyen d'une combinaison ingénieuse de taxes multiples, on est arrivé à établir une certaine proportionnalité entre le taux des droits et la valeur des produits.

Les taxes s'élèvent suivant les régions des départements et d'après le chiffre de la population des villes, où les liquides sont consommés ; on a pensé avec grande raison que les boissons qui subissent des frais considérables pour le transport du pays de production au lieu de destination, ont une valeur supérieure, et que les consommateurs auxquels elles sont adressées jouissent de plus d'aisance. Il faut remarquer, en outre, qu'une grande partie des boissons, celles qui sont vendues en détail, supportent des droits proportionnels à leur valeur de vente.

La proportion de nos impôts indirects est-elle exagérée ?

Sans demander la suppression totale des contributions indirectes, quelques personnes soutiennent que la proportion entre les impôts directs et les impôts indirects n'est pas rationnelle ; que le législateur a donné à ces derniers impôts trop de développement ; que les taxes nouvelles votées depuis la guerre de 1870-1871 ont encore aggravé cette disproportion, qui antérieurement était déjà excessive, et qu'ainsi la juste mesure se trouve dépassée.

L'honorable M. Wolowski, notamment, dans son rapport fait au nom de la commission du budget de 1876, a blâmé l'exagération de nos taxes indirectes. « Le fait saillant que révèlent les tableaux des produits nouveaux, dit-il, c'est l'énorme disproportion qui existe à l'égard des impôts directs, qui n'ont été chargés que de 42 millions sur un

ensemble de 638 millions de recettes effectuées en 1874, provenant de taxes nouvelles. L'équilibre nécessaire entre l'impôt direct et l'impôt indirect se trouve rompu. Dans le projet de budget de 1876, les évaluations de recettes générales portent sur une somme de 384 millions de contributions directes, sur 34 millions d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et sur 1950 millions d'impôts indirects. Comme il s'agit d'accroître encore ce chiffre d'environ 17 millions, il ne s'éloignera pas beaucoup de 2 milliards, et représentera ainsi les quatre cinquièmes du total des recettes du Trésor. »

Le rapporteur concluait en disant qu'une semblable répartition fait peser sur les classes les moins aisées des charges trop considérables.

Cette critique a été depuis lors souvent reproduite à la tribune et en dehors des assemblées.

Nous ne la croyons pas fondée.

Nous avons déjà rappelé ce qu'a dit à ce sujet M. Léon Say, pour prouver qu'on attache trop d'importance à la distinction entre les taxes directes et les taxes indirectes, et que, dans les budgets de l'Angleterre et des États-Unis, la part des contributions indirectes relativement au montant des autres impôts, est bien plus élevée qu'en France.

Nous ajouterons que la disproportion dont on se plaint est loin d'exister, en fait, dans la mesure indiquée.

Au lieu de représenter les quatre cinquièmes des recettes du Trésor, les impôts indirects proprement dits ne figurent guère que pour moitié dans les ressources générales de l'État.

Pour déterminer l'importance relative du produit des deux catégories de contributions, il ne faut pas s'en tenir à leur classification légale, il faut s'attacher à leur nature intrinsèque. Il faut rechercher ce qui, au fond, dans l'ensemble des voies et moyens du budget, constitue réellement des taxes indirectes.

Chiffre réel du produit des impôts indirects.

La totalité des ressources de l'État, d'après le budget de l'exercice 1880, est évalué à. . . . 2 756 070 370 fr.

Les recettes spéciales ordinaires au profit des départements et des communes y sont portées pour.	406 313 254
Ensemble.	3 162 383 624 fr.

Il faut y ajouter les autres recettes communales suivantes :

Celles des octrois.	249 500 000 fr.
Les produits des biens communaux .	49 500 000
Les taxes municipales, autres que celles des octrois.	177 500 000
Les prestations en nature.	59 530 311
Le total des recettes de l'État, des départements et des communes monte donc à.	3 698 413 935 fr.

Mais il faut retrancher de cette somme ce qui n'a pas le caractère de véritables impôts. Ainsi le remboursement des avances faites par le Trésor pour l'exploitation des monopoles des tabacs, des postes et télégraphes, ne peut pas être compris dans le produit des contributions publiques. Si ces services étaient exploités par des entreprises particulières et pour leur compte, les mêmes sommes seraient en effet récupérées par ces entreprises sur les consommateurs.

Les frais de l'administration des tabacs : personnel, matériel, achats de tabacs et transports (projet de budget de l'exercice 1880) représentent	65 828 408 fr.
Les dépenses de l'administration des postes et des télégraphes.	100 678 100
Les recettes restituées après avoir été perçues ne doivent pas non plus être comprises dans le produit des impôts. Elles atteignent.	17 968 000
De même il faut déduire les produits des domaines..	14 850 780
Les produits des forêts.	38 102 000
Soit à retrancher.	237 328 800 fr.

Le montant des contributions publiques s'élève ainsi, en réalité, à 3461085135 francs [1].

Pour arriver à déterminer ce qui dans cette somme de 3461085135 francs représente le produit des impôts indirects, il faut retrancher :

Les contributions directes proprement dites, c'est-à-dire, les contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, en principal et centimes additionnels généraux, soit 395622550 francs ;

Les impositions qui, par leur nature, doivent être classées dans la même catégorie, telles que :

Les taxes assimilées aux contributions directes, 25387700 francs ;

Les impôts sur les revenus des valeurs mobilières, 34274000 francs ;

Les produits universitaires, 4620635 francs ;

Les contributions directes et les produits domaniaux en Algérie, 11415300 francs ;

Les retenues affectées au service des pensions civiles, 19438000 francs.

Le montant des amendes et condamnations pécuniaires, 9165180 francs.

Les recettes qui figurent dans les voies et moyens du budget sous le titre de *produits divers du budget* ne proviennent pas non plus de l'application de taxes fiscales.

Elles se composent, en effet, des retenues sur les pensions, des frais payés par les élèves des écoles du gouvernement, des retenues sur la solde des officiers de l'armée de terre et des officiers des sapeurs-pompiers de la ville de Paris ; des versements effectués par suite des engagements conditionnels d'un an, des ventes d'objets mobiliers faites par les différents ministères, des bénéfices réalisés par la

1.

Recettes totales...........................	3698413935 fr.
A déduire.........	237328800
Reste.........	3461085135 fr.

caisse des dépôts et consignations, des produits de la fabrication des monnaies et médailles, des droits de chancellerie, des brevets d'invention, de l'exploitation des établissements régis ou affermés par l'État, des produits des maisons centrales de force et de correction, etc.

Toutes ces recettes s'élèvent à 52563575 francs.

Dans les classifications du budget, on comprend, parmi les impôts indirects, les droits proportionnels d'enregistrement.

Ces droits constituent par leur nature des contributions directes sur le capital. Les droits de transmission sur les mutations à titre onéreux et à titre gratuit, les droits sur les obligations et les libérations, les droits gradués, sont classés parmi les impôts indirects parce qu'ils ne sont pas recouvrés au moyens de rôles nominatifs, mais intrinsèquement, ils ont le caractère de taxes directes.

Ce caractère leur est reconnu dans les traités théoriques sur la matière.

« Il n'est pas d'impôt à notre avis, dit M. Leroy-Beaulieu[1], qui présente mieux les caractères d'un impôt direct que le droit de mutation; il frappe directement telle ou telle fortune déterminée ; il en prélève une part considérable, sans que la personne qui le paie, c'est-à-dire l'héritier ou le donataire, puisse trouver le moyen de rejeter sur un tiers la totalité ou partie du montant de la taxe. »

Le produit des droits proportionnels d'enregistrement doit donc être ajouté à celui des impôts directs proprement dits. Il représente les neuf dixièmes de l'ensemble des droits d'enregistrement. Or, l'enregistrement figure dans les évaluations de l'exercice 1880 pour une somme de 488595000 francs. Par conséquent, on doit retrancher du

1. Traité de la science des finances, t. I, p. 213.

chiffre total des impôts indirects les neuf dixièmes de cette somme, soit 439 735 500 francs.

Il faut déduire encore les sommes suivantes, perçues au profit des départements et des communes, qui ne proviennent pas de taxes indirectes :

Les centimes additionnels au principal des contributions directes, 406 313 254 francs;

Les produits des biens communaux, 49 500 000 francs;

Les taxes municipales autres que les taxes d'octroi, 177 500 000 francs;

Et les prestations en nature, 59 530 311 francs.

Le total des recettes provenant de taxes qui n'ont pas le caractère d'impôts indirects s'élève, en résumé, à la somme de 1 685 065 735 francs[1].

Ce produit ne représente que 51 pour 100 du montant des recettes publiques.

Le produit des impôts indirects ne présente réellement que l'excédent, soit une somme de 1 776 019 400 francs[2],

1.

Contributions directes	395 622 550 fr.
Taxes assimilées aux contributions directes	25 387 700
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières	34 274 000
Produits universitaires	4 620 365
Les contributions directes et les produits domaniaux, en Algérie	11 415 300
Retenues affectées au service des pensions civiles	19 438 000
Amendes et condamnations pécuniaires	9 165 180
Produits divers du budget	52 563 575
Droits d'enregistrement ayant le caractère d'impôt sur le capital	439 735 500
Centimes additionnels départementaux et communaux	406 213 254
Produits des biens communaux	49 500 000
Taxes municipales autres que les octrois	177 500 000
Prestations en nature	59 530 311
Total	1 685 065 735 fr.

2.

Montant des contributions publiques	3 461 085 135 fr.
Montant des recettes autres que les impôts indirects	1 685 065 735
Produit des impôts indirects	1 776 019 400 fr.

c'est-à-dire 51 pour 100 de l'ensemble des recettes publiques, et non pas les quatre cinquièmes, comme on l'a dit à tort.

Dans plusieurs autres États, la proportion des impôts indirects est plus élevée. La proportion est supérieure dans plusieurs États étrangers.

En Angleterre, le produit des taxes était réparti, en 1877, de la manière suivante : En Angleterre.

Douanes	19 922 000 l. st.
Accise	27 736 000
Timbre	10 890 000
Postes	6 000 000
Télégraphes	1 305 000
Impôt foncier	2 532 000
Domaines	410 000
Divers	5 490 000
	73 285 000 l. st.

Sur cette somme de 73 millions de livres sterling, les trois derniers articles seulement, montant à 7 432 000 livres, ont le caractère d'impôts directs.

En Russie, les recettes se composent des produits ci-après (année 1876) : En Russie.

Impôts directs : personnel, foncier et patentes de commerce	129 658 502 roubles
Domaines	26 606 499
Recettes diverses	41 436 056
Revenus du Caucase	7 492 059
Recettes d'ordre	19 112 081
Droits sur les mines et la monnaie	6 681 853
Postes	10 878 853
Télégraphes	5 354 877
Impôts indirects	312 021 892
	559 242 692 roubles

Dans cette somme de 560 millions de roubles, les six premiers articles seuls, s'élevant à la somme de 230 986 050 roubles, sont des revenus domaniaux et des taxes directes ; le surplus, soit 328 256 642 roubles, représente des impôts indirects.

En Allemagne.

Les recettes du Trésor de l'empire d'Allemagne se répartissent ainsi (année 1877-1878) :

Douanes...........................	53 033 810 marks
Timbre............................	6 915 000
Postes et télégraphes................	11 709 636
Chemins de fer....................	9 944 000
Banque de l'empire et autres.........	1 550 000
Recettes diverses...................	10 165 158
Fonds des invalides.................	23 569 111
Excédent de l'exercice 1875..........	11 528 595
Produit de la refónte des monnaies....	10 200 000
Intérêts de capitaux................	7 781 728
Recettes extraordinaires.............	103 147 956
Contingents matriculaires...........	81 044 171
Total des recettes......	530 588 165 marks

On voit, par cette énumération, que la plus grande partie de ces ressources provient de taxes indirectes.

Aux États-Unis.

Dans la république fédérale des États-Unis, sur une recette de 1 611 200 000 francs, en 1877-1878, le produit de la douane seule représentait une somme de 874 500 000 francs.

Les observations que nous venons de présenter justifient complètement, à notre avis, ce que nous avons dit précédemment, à savoir :

1° Que la disproportion dont on se plaint, entre les contingents des contributions directes et des contributions indirectes, n'existe pas, ou, du moins, a été considérablement exagérée dans les critiques qui ont été présentées ;

2° Que, dans tous les cas, les taxes indirectes sont beaucoup moins considérables en France, relativement aux autres impôts, qu'en Angleterre, en Russie, en Allemagne et aux États-Unis d'Amérique.

§ 2. — Octrois.

Octrois.

Les droits d'octroi, perçus au profit de certaines villes, sont l'objet d'attaques non moins persistantes.

Un membre de la Chambre des députés, M. Vernhes, en a proposé en 1876[1] l'abolition complète. Proposition de les abolir

La Chambre des députés actuelle a été saisie d'une nouvelle demande tendant à autoriser les communes à transformer leurs octrois en taxes directes[2].

Cette dernière proposition a été prise en considération par une commission d'initiative parlementaire, et est à l'étude devant une commission spéciale.

Les dépenses communales ne peuvent pas être supprimées.

Si, en abolissant les octrois, on pouvait en même temps supprimer les dépenses qui ont rendu nécessaire l'établissement de ces impôts, la réforme serait facilement réalisable et trouverait peu de contradicteurs.

Malheureusement, ces dépenses s'imposent; elles sont, en grande partie, pour ainsi dire irréductibles. Il suffit de les indiquer pour montrer qu'on ne peut pas les faire disparaître arbitrairement : ce sont les frais d'administration communale ; les frais de police; les charges de l'assistance publique et des établissements de bienfaisance; les frais du culte; les dépenses de l'instruction publique, qui prennent chaque jour un plus grand développement; les dépenses de la voirie urbaine et vicinale; les frais d'entretien des bâtiments communaux; les intérêts et l'amortissement des emprunts municipaux, etc.

Quelques-unes de ces charges pourraient peut-être être diminuées par des administrations plus économes, mais aucune ne peut être supprimée.

Si on renonçait aux produits des octrois, il faudrait donc, dans tous les cas, créer au profit des communes d'autres recettes à peu près équivalentes.

Par quelles ressources pourrait-on remplacer les produits des octrois?

Les taxes d'octroi sont établies dans 1508 communes, et elles ont donné, en 1876, une recette de 249 571 000 francs[3].

1. Proposition du 3 avril 1876, nº 59 des *Annales du Sénat et de la Chambre des députés.*
2. Proposition de M. Menier, du 24 janvier 1880, nº 2224.
3. Le produit actuel des octrois dépasse cette somme.

On serait tenu de procurer, sous d'autres formes, à ces 1508 communes dont les octrois seraient abolis, une somme de 249 millions.

On ne peut la leur procurer que par deux moyens : ou en augmentant leurs impôts directs de 249 millions ; ou en leur accordant une subvention de pareille somme sur les recettes du budget de l'État.

Dans les pays étrangers où les octrois n'existent pas, les ressources des communes ont l'une ou l'autre de ces deux origines.

En Angleterre, on a établi des taxes locales très nombreuses : les taxes de paroisses, — de cités, — de comtés, — de bourgs, — les taxes des pauvres, des aliénés, — les taxes pour l'enterrement des naufragés, — les taxes de police, — de surveillance générale, — d'éclairage, — de balayage, — d'égouts, etc.

Dans les Provinces rhénanes, la loi du 3 mai 1820 a attribué aux communes le tiers du produit du droit de mouture.

En Hollande, la loi du 7 juillet 1865 a abandonné au profit des villes les quatre cinquièmes de la contribution personnelle perçue dans leur circonscription, et elle leur a accordé la faculté de créer 40 centimes additionnels au principal de la contribution foncière.

En Belgique, la loi du 18 juillet 1860, qui a aboli les octrois, les a remplacés par des subventions accordées sur les recettes générales de l'État.

Cette loi a affecté aux dépenses communales : 75 pour 100 des recettes provenant des taxes d'entrée sur les cafés ; 25 pour 100 des droits sur les eaux-de-vie, les vins, les vinaigres, les bières et les sucres, et 41 pour 100 du revenu de la poste.

Les diverses propositions relatives à l'abolition des octrois en France, ont cherché à remplacer d'une façon ana-

logue les ressources qui devaient tenir lieu des recettes d'octroi.

Ainsi, dans un amendement présenté en 1869 au Corps législatif, on proposait d'attribuer à toute commune qui perdrait son octroi, le montant des impôts suivants perçus sur son territoire :

1° L'impôt personnel et mobilier ;

2° L'impôt des portes et fenêtres ;

3° L'impôt sur les chiens ;

4° Le droit sur les permis de chasse.

L'honorable M. Vernhes, par son projet du 3 avril 1876, voulait remplacer les octrois :

1° Par une augmentation proportionnelle des contributions foncière et mobilière, et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ;

2° Par la plus-value qui résulterait de la réfection du cadastre ;

3° Par les économies à réaliser sur la perception des impôts ;

4° Par une augmentation proportionnelle des droits de patente sur les distillateurs et les débitants de boissons et de café ;

5° Par l'affectation, au besoin, de nouveaux centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.

La proposition faite par M. Menier en 1880 n'indique pas les ressources qui devraient être substituées à celles des octrois. Elle se borne à dire que les conseils municipaux seront autorisés à remplacer leurs octrois par des taxes directes, dont ils détermineront l'assiette ; elle ajoute que ces taxes devront être proportionnelles.

Nous allons examiner rapidement les avantages et les inconvénients de la réforme demandée.

L'octroi de Paris est celui qui a été le plus vivement attaqué dans l'enquête agricole de 1866 ; c'est celui-là surtout dont on a signalé les inconvénients, et dont on a

demandé l'abolition dans l'intérêt de l'agriculture et de la population pauvre. C'est, en effet, celui dont le tarif est le plus élevé et dont le produit est le plus considérable. A lui seul il donne une recette égale, à peu près, à celles de tous les autres octrois de la France.

Pour cette raison, nous le prendrons comme sujet de notre étude.

Nous allons comparer les taxes d'octroi avec celles qu'on voudrait établir en leur lieu et place, et avec les prélèvements qu'on propose de faire sur les recettes générales de l'Etat ; nous rapprocherons ensuite des charges que les octrois imposent aux populations pauvres, les services que les caisses municipales rendent avec les ressources produites par cet impôt communal.

Taxes directes. Effets des taxes directes créés en remplacement des droits d'octroi.

L'octroi de Paris a produit, en 1877, 122 203 250 francs.

Si on veut remplacer cette somme de 122 millions par des impôts directs ou, en d'autres termes, par la création de centimes additionnels, voici à quels résultats on arrive :

Le principal des quatre contributions directes de la ville de Paris s'est élevé, en 1877, à 60 976 797 francs, savoir :

La contribution foncière, à..............	13 322 977 fr.
La contribution des portes et fenêtres, à...	6 021 268
La contribution personnelle et mobilière, à.	10 129 373
La contribution des patentes, à...........	31 503 179
	60 976 797 fr.

Pour remplacer les ressources provenant de l'octroi, il faudrait ajouter au principal de ces quatre contributions, en sus des centimes additionnels existants, une surcharge de 200 nouveaux centimes.

Les patentables qui n'ont pas pu supporter une surtaxe de 63 centimes au principal, ni même de 43 centimes, et qu'on a dû exonérer successivement, d'abord de 20 centimes en 1874, et ensuite de 23 autres centimes en 1880, consentiraient-ils à une augmentation de 200 centimes additionnels nouveaux?

Il n'est pas besoin, en vérité, de poser la question; la réponse n'est douteuse pour personne.

Les propriétaires et locataires seraient du même avis que les commerçants et les industriels.

Tous les habitants de Paris aimeront mieux certainement le maintien des taxes d'octroi, qui sont presque inaperçues et qui sont payées également par les étrangers, toujours si nombreux dans cette grande ville, qu'une augmentation des impôts directs qui serait exclusivement à leur charge, et qui paraîtrait plus lourde encore, à raison de la forme de la perception.

Si, pour diminuer le nombre des réclamations et soulager l'industrie et le commerce, on songeait à affranchir les patentables du paiement des nouveaux centimes additionnels, et à surtaxer exclusivement les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres, ce n'est plus, en ce cas, 200 mais 400 centimes qu'il faudrait ajouter au principal de ces trois contributions.

Le propriétaire, qui actuellement paye 1000 francs d'impôt, en principal, aurait à subir une surcharge de 4000 francs.

Il supporterait, en outre, le contre-coup des charges imposées aux locataires. Les taxes mobilière et des portes et fenêtres étant accrues de 400 pour 100, les locataires réduiraient évidemment leurs dépenses de loyers.

De sorte que la propriété urbaine serait frappée à la fois de la surcharge de l'impôt foncier et de la dépréciation de la valeur locative. Cette aggravation d'impôt, qui ferait perdre une partie notable du capital, constituerait une véritable spoliation.

Cette réforme serait d'autant moins justifiable qu'elle serait plus nuisible qu'avantageuse aux classes ouvrières, car la diminution du produit et du capital de la propriété immobilière aurait pour conséquence inévitable une réduction énorme dans l'activité du travail et dans le taux des salaires.

Nous concluons de toutes ces observations que le remplacement des droits d'octroi par des centimes additionnels aux quatre contributions directes est inadmissible.

La proposition faite par l'honorable M. Menier offre, de son côté, un vice capital qui la rend inacceptable.

Les conseils municipaux auraient le pouvoir de fixer arbitrairement les taxes de remplacement. Ils pourraient, suivant leurs tendances ou leurs passions, surtaxer les contributions foncière et mobilière ou les patentes; répartir l'impôt sur chacune de ces impositions également ou inégalement; ils pourraient ainsi favoriser ou grever capricieusement soit la propriété, soit l'industrie, imposer une partie de la population et exonérer l'autre partie.

L'exposé des motifs de la proposition dit expressément que c'est bien là le pouvoir qu'on entend donner aux conseils municipaux : « Nous ne réclamons pas, dit M. Menier, que les communes soient forcées par une loi générale de suivre toutes le même système de taxes pour leurs dépenses locales. Au contraire, nous demandons que chacune puisse déterminer l'assiette des taxes locales directes qui lui conviendra le mieux. Ainsi se feront des expériences multiples. Telle commune essayera un système, une autre en essayera un autre, et en définitive, toutes finiront par adopter le meilleur et le plus simple, au bout d'un nombre d'années plus ou moins grand. Voilà de la décentralisation pratique. »

Il n'est pas possible, suivant nous, d'imaginer un système plus défectueux.

Le suffrage universel n'exige pas des candidats aux fonctions municipales, la preuve de connaissances financières, et c'est l'esprit de parti qui le plus souvent dicte les choix.

Selon les opinions qui domineraient dans les conseils municipaux, on mettrait dans certaines communes toutes les charges ou la plus grande partie sur les propriétés immobilières; dans d'autres communes, sur les loyers; dans d'autres, sur le commerce.

La proposition, il est vrai, impose aux conseils municipaux l'obligation d'établir des taxes proportionnelles; mais cette précaution est bien insuffisante contre les injustices que feraient commettre les hostilités et les haines locales.

Sauf cette restriction, les conseils municipaux auraient le droit de se livrer à toutes les expériences, sans que le contrôle de l'administration supérieure pût réprimer aucun abus. « La délibération du conseil municipal une fois prise est valable, dit l'exposé des motifs; elle peut être exécutée par les soins du maire du jour au lendemain. »

L'auteur du projet a prévu que le gouvernement pourrait être tenté d'interdire l'application de certaines mesures téméraires ou injustes, et il demande que la loi défende formellement cette ingérence de la part de l'autorité supérieure; il ne veut pas de la tutelle administrative : « Il faut éviter, dit-il, l'intervention de l'État, qui n'autoriserait jamais les tentatives de réformes fiscales que voudraient faire les villes. »

Ce passage de l'exposé des motifs montre qu'il n'y aurait ni limite, ni remède, contre le désordre et l'anarchie de l'administration financière des communes.

La révolution de 1789 a été faite par nos pères en haine des impôts arbitraires qui étaient une des choses les plus odieuses de l'ancien régime. Aujourd'hui serait-ce un progrès que le retour à ces impôts justement exécrés ?

Quoique la proposition de M. Menier ait été prise en considération par une commission d'initiative parlementaire, nous ne pouvons pas croire qu'elle soit jamais acceptée, après un examen plus complet, par la Chambre des députés et par le Sénat.

Remplacement du produit des octrois par des prélèvements sur les recettes générales de l'État.

On pourrait, nous l'avons déjà indiqué, éviter les inconvénients des taxes directes et les résultats intolérables que nous avons signalés, en comblant le déficit des budgets municipaux aux moyen de prélèvements effectués sur les recettes générales de l'État, comme on le fait en Belgique.

Mais ce système ne nous paraît pas plus admissible que le précédent.

D'abord il porte une grave atteinte à l'autonomie communale.

Ce qui constitue essentiellement la personnalité des communes, c'est le droit qui leur appartient de voter, dans les limites fixées par la loi, les recettes et les dépenses qui leur paraissent nécessaires. Or, si leurs ressources provenaient de subventions prélevées sur le produit de tel ou tel impôt, et étaient ainsi créées ou accordées par les Chambres, il est évident que le refus du pouvoir législatif de voter les allocations dont elles ont besoin mettrait les communes dans l'impuissance de remplir leurs engagements.

Ce système a, en outre, l'inconvénient de donner aux voies et moyens des budgets municipaux une fixité que ne comporte pas la mobilité ou plutôt la progression incessante des dépenses communales.

Les sommes qu'on attribuerait aux communes qui jouissent actuellement de droits d'octroi, seraient réglées suivant la proportion de leurs ressources au jour de la suppression des octrois.

Le montant en serait donc à peu près immuable.

Les dépenses communales, au contraire, sont toujours croissantes.

Il résulterait de ce double fait de grandes difficultés pour équilibrer les budgets municipaux.

Cet embarras se produit dans tous les pays où les octrois ont été supprimés et remplacés par des prélèvements sur les rentes de l'État.

Le bourgmestre de Bruxelles a reconnu loyalement l'inconvénient dont nous parlons, dans les observations qu'il a adressées au président de la commission d'enquête de 1869. « L'abolition des octrois, dit-il, a porté à ce point de vue un coup fatal aux finances des communes. Il est probable que dans un temps qui n'est pas très éloigné, les com-

munes devront s'imposer de nouveaux sacrifices pour faire face à de nouvelles nécessités; quelques-unes de nos villes principales sont déjà allées très loin dans cette voie. C'est ainsi que la ville de Liège a 100 pour 100 de centimes additionnels sur la contribution personnelle; elle a créé des impôts nouveaux et bizarres, tels, par exemple, que la taxe sur les chevaux-vapeurs, sur les sociétés anonymes. C'est un fait grave destiné à créer des difficultés dans l'avenir, si l'on ne trouve pas un moyen de rendre le fonds communal plus extensible qu'il ne l'est aujourd'hui. »

Le système que nous discutons suscite encore d'autres objections non moins sérieuses.

Ainsi, il met à la charge de tous des dépenses qui ne profitent qu'à quelques-uns.

La suppression des octrois entraînerait, en effet, comme conséquence nécessaire, une augmentation d'impôts équivalente au montant du produit des taxes abolies : il faudrait donc augmenter de 249 millions les contributions générales de l'État, pour fournir aux communes les ressources destinées à combler le déficit que la réforme créerait dans leurs budgets.

On aggraverait de la sorte les charges de tous les contribuables pour diminuer celles des habitants des villes.

Pourquoi, nous le demandons, faire payer par les paysans de la Bretagne ou de l'Auvergne des dépenses faites à Paris ou à Lyon, et dont ils ne profitent aucunement?

Aujourd'hui, les charges municipales sont supportées par tous les habitants de chaque ville, même par ceux qui n'y font qu'un séjour momentané. Les étrangers qui n'y résident qu'en passant sont soumis à l'impôt local, comme les membres de la cité. Rien n'est plus juste d'ailleurs : profitant des avantages, ils doivent leur part des dépenses.

Il a été établi dans l'enquête de 1869, que les étrangers acquittent 20 pour 100 du produit des taxes d'octroi.

Il n'y a pas de raison pour faire payer aux habitants de nos provinces la portion des dépenses urbaines supportée

jusqu'à présent par les voyageurs riches, Américains, Anglais, Russes ou Allemands, qui viennent jouir des plaisirs que leur procurent nos grandes cités.

La suppression des octrois modifierait les conditions relatives du travail dans les villes et dans les campagnes.

N'y aurait-il pas, d'ailleurs, un danger sérieux à modifier, par des dispositions législatives, les conditions d'existence des ouvriers des villes, et à changer l'équilibre existant entre les profits et les charges du travail dans les villes et dans les campagnes ?

Malgré les octrois et l'élévation relative du prix des subsistances qui en est la conséquence, les ouvriers des campagnes ont une tendance persistante à déserter les travaux des champs pour aller se fixer dans les grands centres de population. Ils ne sont retenus dans les communes rurales que par les avantages de la vie à bon marché. Si, par la suppression des taxes d'octroi, on établit l'égalité des dépenses, l'émigration au profit des villes s'accroîtra encore davantage et l'industrie agricole, qui souffre déjà gravement de la rareté de la main-d'œuvre, sera encore plus abandonnée.

Il y a là une considération économique très sérieuse dont il convient de tenir compte.

On fait aux octrois le même reproche qui est adressé aux droits perçus au profit de l'État sur les objets de consommation.

On dit qu'ils frappent également les familles qui peuvent à grand'peine se donner le nécessaire, et les familles riches pour lesquelles le nécessaire ne représente pas la dixième partie de leurs dépenses.

Nous avons déjà montré ce qu'il y a de vrai et ce qu'il y a d'exagéré, à notre avis, dans cette objection.

Avantages accordés aux familles pauvres en compensation des charges d'octroi.

Au surplus, si l'on veut apprécier sainement les charges que les taxes d'octroi imposent à la population pauvre des villes, il faut tenir compte, en même temps, des compensations qui lui sont accordées avec les ressources provenant de cet impôt.

Ces compensations sont nombreuses et importantes.

La loi du 21 avril 1832 a autorisé les conseils municipaux des villes ayant un octroi, d'accord avec l'administration supérieure, à faire payer, en totalité ou en partie, le contingent personnel par le budget communal.

La portion de ce contingent restant à recouvrer est répartie en cotes mobilières, au centime le franc des loyers d'habitation, après déduction des faibles loyers que les conseils municipaux croient devoir exempter de toute cotisation.

Lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846.

Cette dernière disposition a été modifiée par la loi du 3 juillet 1846, qui donne aux conseils municipaux le droit de répartir soit au centime le franc, soit d'après un tarif gradué, en raison de la progression ascendante des loyers, la portion du contingent restant à percevoir directement sur les contribuables, à l'exclusion des faibles loyers exemptés de toute cotisation.

Les conseils municipaux, dans les villes dont il s'agit, peuvent mettre à la charge de la caisse communale tout l'impôt personnel et tout ou partie de l'impôt mobilier des contribuables peu aisés.

Ils sont autorisés à affranchir complètement toutes les petites cotes mobilières, et à faire une réduction progressive sur les loyers supérieurs dans la répartition du surplus du contingent[1].

Par application de ces dispositions, les loyers d'une valeur locative inférieure à 400 francs, à Paris, sont affran-

1. C'est dans ce sens que doivent être interprétés les derniers mots de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1846. On avait pensé que les conseils municipaux avaient la faculté, au moyen d'une répartition progressive, de mettre à la charge des forts loyers la part dont les petits loyers étaient exonérés, et de leur faire ainsi supporter une taxe supérieure à celle qui leur aurait été imposée dans la répartition de la totalité du contingent entre tous les contribuables; mais cette interprétation, contraire aux principes de notre législation fiscale qui a pour base fondamentale la proportionnalité des taxes directes, a été justement condamnée par le Conseil d'État (arrêt du 21 juillet 1876). La réduction des cotes non complètement exonérées se fait d'après une base progressive, mais la cote la moins favorisée ne doit jamais excéder le chiffre qu'elle aurait atteint par la répartition proportionnelle de la totalité du contingent entre tous les contribuables. En définitive les dégrèvements effectués en exécution des lois de 1832 et 1846, en exonérant quelques-uns des contribuables, n'aggravent pas la position des autres.

chis de toute contribution mobilière, et les loyers qui, par leur peu d'importance, indiquent chez ceux qui les payent une fortune modeste, profitent également d'une réduction d'impôt[1].

Secours divers donnés aux familles pauvres au moyen du produit des octrois.

Le libération des petites cotes personnelles et mobilières et les réductions graduées d'autres cotes plus élevées, au moyen de prélèvements effectués sur les recettes de l'octroi, ne sont pas les seuls avantages dont profitent les familles pauvres en compensation des droits d'octroi qu'elles acquittent.

L'ensemble des services directs et des secours qui leur sont accordés dépasse, en réalité, le montant de ce qu'ils ont à payer au receveur municipal.

Comparaison des charges imposées par l'octroi aux familles pauvres de Paris avec les services qui leur sont rendus.

Pour le montrer, il nous suffira de mettre en regard, d'un côté, les charges que les taxes d'octroi leur imposent; et, d'un autre côté, les services que l'administration leur rend avec les ressources de la caisse communale[2].

Les droits de consommation perçus par l'octroi de Paris se sont élevés, en 1877, à 122 203 250 francs.

Charges résultant des taxes d'octroi.

Si l'on en déduit les perceptions sur les matériaux, les fourrages et les houilles principalement destinées à des usages industriels, le produit de l'octroi est réduit à 100 215 513 francs.

En retranchant encore le produit des taxes sur les consommations de luxe, c'est-à-dire sur les huîtres, le poisson fin, le gibier, les truffes, la glace, les eaux-de-vie, liqueurs et vins en bouteilles, produit qui est évalué à 12 millions environ, le total des recettes sur les objets de consommation générale est de 88 215 313 francs.

1. Les cotisations ont été en 1876 de 3 pour 100 pour les loyers de 4 à 600 francs; de 5 pour 100 pour ceux de 601 à 1000 francs; de 7 pour 100 pour ceux de 1001 à 1500 francs, et de 9 pour 100 pour ceux de 1501 francs et au-dessus.

2. Les chiffres qui nous citons sont pris dans les comptes des finances de la ville de Paris, et dans un travail très intéressant de M. Léon Biollay, inspecteur général des perceptions municipales, publié dans le numéro du mois d'août 1879, de la *Revue générale d'administration.*

Pour être complètement exact, il faut défalquer encore les droits payés par les étrangers qui séjournent à Paris.

La somme à répartir en définitive entre tous les habitants de la cité est inférieure à 80 millions.

Elles s'élèvent en moyenne à 40 fr. 25 par habitant.

La population de Paris, en 1876, étant de 1 988 800 individus, la charge imposée à chaque habitant par les taxes générales d'octroi a été, en moyenne, de 40 fr. 25 centimes.

Services rendus aux familles pauvres au moyen des ressources de l'octroi.

Avec les ressources procurées par ces taxes, l'administration municipale a rendu aux familles pauvres de Paris des services dont l'importance, pour chaque membre de ces familles, excède cette somme.

D'abord, les dégrèvements effectués en vertu des lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846 ont atteint, en 1876, 2 769 432 francs. — 438 000 personnes ont profité de cette réduction d'impôt.

Puis, les subventions accordées par la ville de Paris pour les dépenses annuelles des hôpitaux et des hospices ont monté à 10 932 219 francs.

Les subventions à l'assistance publique et aux bureaux de bienfaisance, à 4 200 000 francs.

Les subventions pour les services des enfants assistés et des aliénés, à 2 millions de francs[1].

300 000 personnes ont été appelées à bénéficier de ces subventions : — 112 000, admises dans les hôpitaux et dans les hospices ; — 113 300, secourues par les bureaux de bienfaisance ; — 36 700 malades, traités à domicile ; — 12 080 femmes accouchées ; — 25 000 nécessiteux et 1000 enfants, ayant reçu des secours momentanés.

Enfin, les dépenses de l'instruction primaire se sont élevées, en 1876, à 8 420 513 francs, sans parler des travaux extraordinaires pour constructions d'écoles. — Grâce

1. Ces sommes ne comprennent pas les dépenses faites pour des travaux de construction de bâtiments hospitaliers, travaux qui ont coûté, pendant l'année 1876, une somme de 11 500 000 francs.

à cette somme de 8 millions et demi, 135098 enfants ont reçu l'instruction gratuite.

Les services rendus par l'administration de la ville de Paris à l'aide des ressources de l'octroi, ont en définitive imposé à la caisse municipale, en 1876, un sacrifice de 28321000 francs.

Dans cette somme ne sont pas compris les frais d'inhumations gratuites, le remboursement des frais de casernement et de logements militaires, les bourses des lycées, l'intérêt des capitaux employés en constructions d'hôpitaux, d'hospices et d'écoles, les frais des services généraux de salubrité, de sécurité et d'agrément, ni les ressources propres de l'assistance publique.

Les services reçus directement de la caisse municipale par chaque habitant pauvre s'élèvent à 62 fr. 93.

D'après les renseignements donnés par M. Biollay, on peut évaluer à 450000 le nombre des contribuables pauvres qui ont reçu des services directs de l'administration municipale.

Les sacrifices faits par la caisse communale à leur profit représentent par tête, en moyenne, une somme annuelle de 62 fr. 93 centimes.

Ainsi, 450 000 contribuables pauvres ont reçu chacun, en services et secours directs de diverses natures, 62 fr. 93 centimes, et ils n'ont payé à l'octroi que 40 fr. 25 centimes. Autrement dit, 23 pour 100 de la population parisienne reçoivent, chaque année, de la caisse municipale, alimentée par les recettes de l'octroi, 55 pour 100 de plus qu'ils ne payent en taxes sur les objets de consommation !

Si les ressources de la ville de Paris, au lieu de provenir de droits perçus sur ses habitants et sur les étrangers qui séjournent dans ses murs, étaient demandées à l'ensemble des contribuables des communes de France, croit-on que tous les services dont nous venons de parler, établis exclusivement en faveur de la population pauvre de cette cité, seraient aussi largement dotés ?

Nous appelons sur cette question l'attention particulière

des adversaires des octrois, qui en demandent la suppression dans l'intérêt des classes ouvrières.

Les octrois sont présentés comme une institution financière surannée et barbare, comme un vestige des douanes intérieures de l'ancien régime.

Les octrois diffèrent essentiellement des anciennes douanes intérieures.

Il n'y a pourtant aucune analogie entre les octrois et les anciennes douanes provinciales.

Les douanes locales antérieures à 1789 avaient pour but moins de procurer des ressources aux provinces que de protéger les produits de chacune d'elles contre les exportations des autres provinces voisines.

La circulation et les échanges étaient entravés sur toute la surface du pays.

Les octrois ont un tout autre caractère.

Loin de comprendre le territoire entier de la France dans leurs circonscriptions, ils n'existent que dans 1508 communes dont la population représente 10 482 000 habitants : 34 548 communes, réunissant 26 423 788 personnes, en sont affranchies.

Les octrois n'ont aucun caractère protecteur ; ils n'ont qu'un but fiscal. La loi du 28 avril 1816 interdit tout droit différentiel entre les objets venant du dehors et les produits similaires du dedans.

Ils ne nuisent pas à l'agriculture.

On a prétendu, dans l'enquête agricole de 1866, que les taxes d'octroi ont pour effet de faire baisser, jusqu'à concurrence du montant de ces taxes, la valeur des denrées consommées dans l'intérieur des villes.

Si c'était exact, il ne faudrait pas soutenir qu'elles élèvent le prix de l'existence ; ces deux objections sont contradictoires.

En fait, les droits d'octroi ne diminuent pas la valeur des denrées. Il a même été établi dans l'enquête de 1866 que les produits agricoles se vendent plus cher dans les grands centres de population et dans les localités voisines que dans les communes éloignées des villes. « La production se développe, a dit M. de Lavenay, président de la section

des finances au Conseil d'État, la consommation va toujours croissant, précisément dans les centres où l'on prétend qu'elle est opprimée par l'octroi, et si l'agriculture se plaignait, elle serait bien ingrate, car c'est toutes les fois qu'elle est voisine de ces centres de richesses, de consommation et de commerce, que les produits de la terre augmentent de valeur. J'ai entendu certaines localités des campagnes se plaindre de ne pas vendre leurs produits, parce qu'elles étaient trop loin de la ville et qu'elles manquaient de débouchés, et comparer leur situation avec celle des cultivateurs qui, au contraire, sont près de ces endroits qu'on représente comme interdits aux produits agricoles et près desquels la terre rend le double, près desquels les propriétés acquièrent une valeur double, grâce au développement de travail et de richesse qui provient de l'emploi productif des revenus que donne l'octroi. »

Si tout le territoire français était astreint à payer des droits d'octroi, on pourrait admettre, jusqu'à un certain point, en théorie du moins, que les taxes locales pèsent sur le prix des denrées agricoles; mais nous avons déjà dit qu'il y a seulement 1508 communes sur 36 056 qui ont des octrois. Si les perceptions faites au profit des villes étaient effectivement une cause de dépréciation, les produits de l'agriculture iraient chercher d'autres marchés dans des localités où les octrois ne sont pas établis.

Ils ne nuisent pas à la prospérité des villes.

L'auteur de la proposition du 24 janvier 1880 reproche aux octrois de dépeupler les villes, et de mettre obstacle au développement des constructions et des industries urbaines : « Que fait notre intelligente fiscalité par ses droits d'octroi, dit l'exposé des motifs? Elle éloigne les habitants des villes en frappant de droits énormes tous les objets indispensables à la vie; elle empêche même de construire en frappant les matériaux de construction de droits dont il faut faire l'avance, longtemps avant que les

maisons construites puissent rapporter de l'argent; elle écarte l'industrie des villes en frappant la houille, le bois et en augmentant la cherté de la main-d'œuvre par la hausse factice des salaires; en un mot, l'octroi semble avoir été inventé pour empêcher les villes de se développer. Il n'y a pas d'impôt plus vexatoire, plus onéreux aux consommateurs pauvres, plus nuisible au développement de la richesse publique que l'octroi. »

Il est difficile de pousser plus loin l'abus des idées préconçues, et l'oubli ou l'ignorance des faits.

Comment! Les droits d'octroi éloignent des villes la population; ils y empêchent la construction des maisons; ils en écartent l'industrie ?

Si l'honorable M. Menier avait pris la peine de parcourir les procès-verbaux de l'enquête agricole de 1866, il aurait vu les lamentations unanimes des agriculteurs contre l'émigration de plus en plus grande des ouvriers de la campagne vers les villes.

Il suffit, du reste, d'ouvrir les yeux sur ce qui se passe à Paris, où pourtant les droits d'octroi sont particulièment élevés, pour constater que le nombre des constructions nouvelles s'accroît constamment et qu'elles prennent même un développement excessif.

On reconnaîtra également que les industries, au lieu de s'établir au dehors des limites de l'octroi, trouvent plus avantageux de se fixer dans l'intérieur de la cité.

La faculté d'entrepôt est accordée pour la houille et les autres matières premières qui servent aux fabrications industrielles; par conséquent les objets consommés hors du lieu sujet, ne payent pas le droit d'octroi.

On a donc tort d'affirmer que l'octroi empêche les industries de s'établir dans les villes.

On invoque contre les octrois la grande autorité de Turgot, qui a déclaré en effet dans une lettre adressée, en 1772, à l'abbé Terray, « que les droits sur les consommations lui paraissent un mal en eux-mêmes; que, de quelque

manière qu'ils soient imposés, ils retombent toujours sur les revenus de la terre et que la dépense des villes devrait être payée par les propriétaires du sol de ces villes, puisque ce sont eux qui en profitent véritablement. »

Cette opinion de Turgot repose sur une erreur : il n'est pas vrai que les propriétaires du sol des villes soient les seuls qui profitent des taxes d'octroi.

La citation que nous venons de reproduire est l'expression d'une doctrine fausse : celle de l'école physiocratique, qui voulait que la terre et ses produits fussent seuls imposés.

L'influence de la doctrine des physiocrates sur la législation financière de l'Assemblée constituante de 1789, a été une cause de ruine pour l'État et pour les communes, et il est vraiment étrange qu'on invoque aujourd'hui cette doctrine pour justifier la suppression des octrois !

§ 3. — Système fiscal appliqué après 1870.

Notre législation fiscale doit être appréciée dans son ensemble et dans ses effets pratiques.

Si l'on veut apprécier avec équité notre législation fiscale et se rendre compte exactement de la part de charges qui incombe en réalité à chaque contribuable, il ne faut pas juger chaque impôt en lui-même, isolément, et sur son application immédiate; il faut considérer tous les impôts dans leur ensemble, d'après leur incidence et leurs répercussions successives.

Notre système d'impôts est, en somme, savamment combiné.

Les personnes qui ont des revenus mobiliers ou immobiliers, industriels, commerciaux ou professionnels, payent en raison de ces revenus.

Celles qui acquièrent à un titre quelconque, qui empruntent, ou se libèrent d'engagements antérieurs, sont imposées proportionnellement à la valeur des choses dont la propriété ou la jouissance sont transmises.

En outre, chacun paye en proportion de la consomma-

tion qu'il fait des objets qui sont assujettis aux taxes indirectes.

Il faut tenir compte des tempéraments et des compensations qui résultent de la combinaison des divers impôts et du fonctionnement de toutes nos institutions sociales.

Le temps et la force des choses finissent par mettre les charges sur ceux qui doivent et peuvent les supporter, et par établir un équilibre général plus rapproché de la justice qu'on ne le croit souvent.

Il n'est pas douteux que si les classes ouvrières payent des droits sur les denrées qui servent à leur subsistance, elles s'en font rembourser, sous forme d'augmentation de salaires, par les personnes pour lesquelles elles travaillent.

Si l'on compare, sans parti pris, les résultats vrais de l'application de la législation existante avec ceux que devraient produire les dispositions par lesquelles on serait tenté de la remplacer, on comprendra qu'il ne faut pas changer légèrement un système d'impôts que le temps et l'expérience ont consacré.

Qu'on critique ses imperfections et qu'on en demande la réforme, rien n'est plus légitime; mais que le désir du mieux ne fasse pas sacrifier des avantages certains en vue d'un progrès contestable!

Système financier adopté en 1871.

Le système financier adopté par le gouvernement et par l'Assemblée nationale en 1871, pour la création des nouvelles ressources devenues nécessaires après la guerre de 1870-1871 a été très critiqué; on lui a reproché particulièrement d'avoir exagéré les taxes indirectes qu'on jugeait déjà trop considérables.

Proportion des impôts directs et des impôts indirects dans l'ensemble des impôts nouveaux.

Il est certain que les impôts nouveaux votés depuis 1870 sont en grande partie des impôts indirects.

Cependant le montant des taxes directes sur le revenu ou sur le capital, créées depuis cette époque, est plus considérable qu'on ne l'a dit.

Les impôts nouveaux votés ont été évalués dans les voies

et moyens prévus pour l'exercice 1877 à la somme de 747 779 799 francs.

En voici le détail :

Centimes additionnels sur les patentes et rehaussement du tarif pour certaines classes de patentables (lois des 29 mars et 23 juillet 1872, et 24 juillet 1873)......	44 084 623 fr.
Taxes sur les voitures et les chevaux (lois des 16 septembre 1871 et 23 juillet 1873)............................	10 270 970
Taxe sur les billards (loi du 16 septembre 1871)............................	983 528
Taxe sur les cercles (lois des 16 septembre 1871 et 4 août 1874).................	1 335 053
Taxe sur les biens de mainmorte (loi du 30 mars 1872)......................	1 434 625
Deux décimes et demi sur les droits d'enregistrement (lois des 23 août 1871 et 30 décembre 1873)......................	48 923 000
Droits de mutation des valeurs mobilières étrangères possédées par des étrangers, et actes d'ouvertures de crédit (loi du 23 août 1871)......................	464 000
Taxes sur les assurances maritimes et contre l'incendie (lois des 23 août 1871 et 30 décembre 1873)......................	8 361 000
Enregistrement des locations verbales et mesures répressives (lois des 23 août 1871 et 28 février 1872)..................	1 905 000
Élévation des droits de transmission des titres des sociétés et obligations des départements, des communes et du Crédit foncier (lois des 16 septembre 1871, 30 mars et 29 juin 1872).....................	4 113 000
Établissement du droit fixe gradué (loi du 28 février 1872)....................	8 485 000
Élévation des droits fixes proprement dits (même loi).........................	5 848 000
Droit proportionnel sur les ordres et distributions amiables, et sur les ventes de navires (même loi)....................	730 000
A reporter.....	136 937 799 fr.

Report........	136 937 799 fr.
D oi proportionnel sur les ventes de fonds de commerce et de clientèles (même loi)	2 803 000
Élévation du droit proportionnel sur les lettres de change (même loi)...........	1 083 000
Elévation du droit de transmission des titres au porteur des valeurs françaises et étrangères (lois des 16 septembre 1871, 30 mars et 29 juin 1872).....................	6 086 000
Augmentation de moitié sur le droit fixe des actes extrajudiciaires (loi du 19 février 1874)...........................	4 965 000
Droit de transcription des donations immobilières contenant partage (loi du 21 juin 1875)............................	501 000
Capitalisation par 25 et par 12 et demi du revenu des immeubles ruraux (même loi).	11 176 000
Élévation du tarif des échanges d'immeubles (même loi).........................	250 000
Élévation des droits sur les meubles dépendant des successions (même loi)........	500 000
Droit de mutation par décès des capitaux assurés (même loi)....................	500 000
Droit de mise au rôle des greffes de justice de paix............................	600 000
Double décime sur les droits de timbre, y compris les avertissements des greffes de justice de paix (loi du 23 août 1871).....	12 677 000
Élévation du droit des récépissés des chemins de fer, pour les transports effectués autrement qu'en grande vitesse (lois des 23 août 1871, 28 février et 30 mars 1872).	8 717 000
Double droit sur les effets de commerce (lois des 23 août 1871 et 19 février 1874)....	24 233 000
Droit de timbre des quittances, reçus ou décharges et des chèques (loi du 23 août 1871)............................	14 246 000
Timbre spécial des connaissements (loi du 30 mars 1872)......................	1 532 000
Augmentation de 3 francs par formule de permis de chasse (loi du 2 juin 1875)...	1 010 000
Surtaxes sur les cafés (loi du 27 juillet 1870).	49 500 000
A reporter....	277 316 799 fr.

Report........	277 316 799 fr.
Surtaxes sur les thés (loi du 8 juillet 1871).	500 000
— cacaos (loi du 30 janv. 1872).	6 500 000
— poivres (loi du 30 décembre 1873)................	3 900 000
Droits sur les huiles minérales (lois des 3 juillet 1871 et 30 décembre 1873).....	12 500 000
Taxes sur les viandes salées (loi du 21 mars 1874)...............................	150 000
Taxes sur diverses autres marchandises (même loi)............................	1 959 000
Droit de statistique (loi du 22 janvier 1872).	5 842 000
Droit de quai (loi du 30 janvier 1872)...	4 392 000
Intérêts de retard sur les obligations souscrites en matière de douanes (loi du 15 février 1875).....................	176 000
Répression de la fraude aux droits de douanes	785 000
Boissons. Droit de circulation (lois des 1er septembre 1871 et 21 juin 1873)...........	20 179 000
Droit de consommation, mesures répressives et fabriques de liqueurs (lois des 1er septembre 1871, 28 février et 28 mars 1872).	64 699 000
Droit d'expédition (loi du 31 décembre 1873)	2 422 000
Droit d'entrée (lois des 26 mars 1872 et 31 décembre 1873).......................	11 171 000
Droit de fabrication des bières (loi du 1er septembre 1871)........................	4 974 000
Demi-décime sur les contributions indirectes (loi du 30 décembre 1873)..........	14 301 000
Droit sur les allumettes (lois des 4 septembre 1877, 22 janvier et 2 août 1872)........	16 030 000
Droit sur la chicorée (lois des 4 septembre 1771 et 21 juin 1873)................	5 182 000
Droit sur les papiers (lois des 4 septembre 1871 et 30 décembre 1873)............	12 177 000
Droit sur les huiles minérales (lois des 16 septembre 1871, 29 et 30 décembre 1873)................................	242 000
Droit sur les huiles végétales (loi du 31 décembre 1873).......................	5 818 000
Droit sur les savons (loi du 30 décembre 1873)	5 744 000
Droit sur la stéarine et bougies (même loi).	6 497 000
A reporter....	483 406 799 fr.

Report....	483 406 799 fr.
Droit de consommation sur les vinaigres et l'acide acétique (loi du 17 juillet 1875).	2 852 000
Second décime sur les chemins de fer, grande vitesse (loi du 16 septembre 1871)......	26 685 000
Second décime sur les voitures publiques (lois des 16 septembre 1871 et 2 juin 1875)	1 361 000
Demi-décime sur la petite vitesse (loi du 21 mars 1874)......................	22 546 000
Droits divers de licence, de garantie, de dénaturation des alcools et nouveau demi-décime (lois des 1er et 4 sept. 1871, 30 et 31 déc. 1873, 16 février et 17 juillet 1875).	8 213 000
Élévation des droits sur les tabacs (décret du 22 décembre 1871. Loi des 4 septembre 1871 et 29 février 1872)...............	56 959 000
Taxe sur la dynamite et deux décimes et demi sur les poudres (lois des 8 mars et 2 juin 1875).........................	1 366 000
Entrepôt de Paris (loi du 16 février 1875)..	463 000
Manquants chez les marchands en gros (loi du 4 mars 1875).....................	750 000
Taxe unique. Revision des tarifs et extension du régime de la taxe unique (lois des 31 décembre 1873 et 9 juin 1875).......	3 184 000
Mesures administratives (même loi).......	3 600 000
Droits divers (loi du 15 février 1875)......	185 000
Cinq décimes et demi sur les sucres indigènes, coloniaux et étrangers (lois des 8 juillet 1871, 22 janvier et 20 décembre 1872, et 30 décembre 1873).....................	64 141 000 [1]
Deux décimes et demi sur les sels de douanes et de contributions indirectes (loi du 2 juin 1875).............................	7 634 000 [2]
A reporter....	683 345 799 fr.

1. Sucres indigènes............................. 39 703 000 fr.
Sucres coloniaux 14 903 000
Sucres étrangers............................. 9 535 000
Total......... 64 141 000 fr.

2. Sels de douanes............................. 5 507 000 fr.
Sels de contributions indirectes............... 2 127 000
Total......... 7 634 000 fr

Report....	683 345 799 fr.
Taxes sur les lettres (loi du 24 août 1871)..	22 461 000
Impôt de 3 pour 100 sur le revenu des valeurs mobilières françaises et étrangères (loi du 29 juin 1872)..................	34 676 000
Application de l'impôt de 3 pour 100 aux lots et primes de remboursement (loi du 21 juin 1875).........................	1 000 000
Produits et revenus de l'Algérie, par suite de l'application à cette colonie des lois sur les nouveaux impôts..................	3 570 000 [1]
Produits de la télégraphie privée (loi du 29 mars 1872)......................	2 370 000
Produits universitaires, droit de bibliothèque (loi du 29 décembre 1873).............	82 000
Produits divers, demi-décime sur les amendes et condamnations pécuniaires (loi du 30 décembre 1873)..................	275 000
Total général du produit des nouveaux impôts prévu au budget de 1877..........	747 779 799 fr.

Sur ces 747 millions, quelle est la somme que représente le produit des impôts directs, et quelle est celle qui provient des impôts indirects?

Le rapporteur de la commission du budget de l'exercice 1876 a fixé la première à 42 millions seulement.

Ce chiffre est bien au-dessous de la vérité.

Voici les taxes nouvelles qui ont réellement le caractère de contributions directes sur le revenu ou sur le capital :

Les centimes additionnels sur les patentes et les rehaussements du tarif pour certaines classes de patentables...........	44 084 623 fr.
Les taxes assimilées aux contributions directes	14 024 176
A reporter.....	58 108 799 fr.

[1]

Contributions directes.......................	14 000 fr.
Enregistrement et timbre.....................	830 000
Douanes......................................	2 370 000
Postes.....................................	91 000
Télégraphie..................................	265 000
Total........	2 570 000 fr.

Report.....	58 108 799 fr.
L'impôt de 3 pour 100 sur le revenu des valeurs mobilières et sur les lots et primes de remboursement................	35 676 000
Droits proportionnels d'enregistrement ayant le caractère d'impôts directs sur le capital.	96 563 700
Produits de l'Algérie ne constituant pas, par leur nature, des recettes indirectes, environ............................	800 000
Total.........	191 148 499 fr.

Les taxes qui doivent être considérées comme impôts directs sur le revenu ou sur le capital, représentent donc 25 pour 100 des 747 millions d'impôts nouveaux votés depuis le commencement de la guerre de 1870, et non pas seulement 6 pour 100 comme on l'a dit.

Avantages du système fiscal adopté. Ses résultats.

Le système fiscal qui a été adopté n'est, dit-on, ni grandiose, ni original.

Au lieu de réaliser les réformes radicales qui étaient demandées, le législateur s'est borné, en effet, à créer beaucoup de petits impôts qui ne sont que le développement et le complément des contributions déjà existantes. Soixante lois ont été votées pour procurer au Trésor les ressources qui lui faisaient défaut.

Cette critique nous paraît sans portée.

Nous croyons au contraire que le gouvernement et l'Assemblée nationale ont suivi le procédé le plus sage et le plus pratique.

Il était difficile, qu'on ne l'oublie pas, de faire accepter par les contribuables, qui supportaient déjà avant la guerre de 1870 un budget de plus de 2 milliards, près de 750 millions d'impôts nouveaux pour les dépenses de l'État !

C'est en divisant cette lourde charge en taxes nombreuses qu'on a pu la rendre supportable.

La facilité avec laquelle on a imposé aux populations

ces sacrifices énormes et sans précédent prouve mieux que tout ce qu'on pourrait dire à ce sujet, que la combinaison financière a été sagement conçue.

Les rôles nominatifs, sauf celui des patentes, n'ont pas été augmentés. Pour tous les autres impôts, le percepteur n'a rien demandé aux contribuables en sus de ce qu'ils lui payaient auparavant.

Les impôts nouveaux étant confondus avec le prix du vin, de l'alcool, du sucre, du café, du thé, du tabac, ou ajoutés aux droits d'enregistrement et de timbre déjà existants, les contribuables ne distinguent pas ce qui représente les charges supplémentaires; ils ne s'aperçoivent pas généralement de l'importance des sommes qu'ils payent au Trésor de ce chef. Ce n'est que par l'évaluation des divers éléments du prix de revient de chaque chose et à l'aide d'une comptabilité régulière, qu'ils pourraient se rendre compte à la fin de l'année du montant des charges dont ils sont grevés par les nouvelles taxes.

Un cultivateur de la Gironde disait à un de ses députés en 1874 : « Nous avons payé 5 à 6 milliards à l'Allemagne, 1 ou 2 milliards pour nos autres dépenses de guerre, nous avons fait plusieurs gros emprunts; quand augmentera-t-on nos impôts? »

Ce contribuable payait cependant déjà depuis plusieurs années sa part dans le surcroît des dépenses publiques; mais comme son rôle de contributions n'avait pas été changé, il ignorait ce qu'il avait donné au Trésor.

M. Thiers, à qui on raconta cette conversation, répondit « qu'on ne pouvait pas faire un plus grand éloge du système financier qu'il avait fait accepter par l'Assemblée nationale ».

Nous sommes entièrement de cet avis.

Si au lieu de diviser le lourd fardeau de 750 millions en un grand nombre de taxes diverses, on l'avait réparti entre les contribuables d'après le chiffre de leur revenu ou de leur capital, au moyen de rôles individuels, il aurait paru

écrasant et aurait motivé inévitablement les plus vives réclamations et peut-être même quelque résistance.

On se rappelle le décret du 16 mars 1848 qui avait établi une imposition extraordinaire de 45 centimes sur le total des quatre contributions directes. La mesure était très sage; elle était complètement justifiée par la situation budgétaire de l'époque. Néanmoins cette surtaxe qui devait produire 189 millions seulement et qui n'était créée que pour l'année 1848, suscita un mécontentement général et jeta une grande défaveur sur le nouveau gouvernement.

Si, après la guerre de 1870, on eût augmenté les rôles des quatre contributions directes, non pas seulement de 45 centimes, mais de 200 centimes additionnels au principal, et pour un temps illimité, on peut prévoir l'accueil qui aurait été fait à ce mode d'imposition !

Quelques-uns des nouveaux impôts auxquels on a eu recours sont défectueux, nous ne le nions pas; mais ces imperfections de détail disparaissent devant l'importance du résultat obtenu : les charges annuelles couvertes par des recettes normales et régulières, l'équilibre budgétaire réalisé, et après un si grand désastre, le crédit de la France rétabli et agrandi dans l'espace de quelques années seulement !

Les impôts les plus nuisibles pourront être supprimés successivement au fur et à mesure du développement des recettes publiques.

On est déjà entré largement dans cette voie.

Dégrèvements effectués du mois de décembre 1872 au mois de juillet 1880.

Les dégrèvements réalisés au mois de juillet 1880 s'élèvent, d'après une évaluation du service de la direction générale de la comptabilité publique, à la somme de 307 000 297 francs.

Ils montent même en réalité, à une somme supérieure, car le tableau dressé par la direction générale ne comprend pas les exonérations d'impôts résultant des lois des 29 juin 1872, 24 juillet 1873 et 5 août 1875. Le montant total des

dégrèvements effectués jusqu'au 20 juillet 1880, est de 323 590 236 francs[1].

1. Dégrèvements effectués du mois de juin 1872 au mois de juillet 1880 :

Réduction des droits de transmission sur les valeurs mobilières (loi du 29 juin 1872)	3 000 000 fr.
Abrogation de l'impôt sur le revenu des créances hypothécaires (loi du 20 décembre 1872)......	4 000 000
Cet impôt n'a jamais été appliqué. On peut dire que l'abrogation de la loi qui l'avait établi ne constitue pas un véritable dégrèvement.	
Réduction du droit sur les permis de chasse (même loi)..	1 500 000
Réduction de 1 pour 100 sur les envois d'argent (même loi)................................	1 500 000
Abolition du droit de timbre des reconnaissances des valeurs cotées (loi du 25 janvier 1873)....	50 000
Suppression de 17 centimes généraux additionnels au principal de la contribution des patentes (loi du 24 juillet 1873)	12 412 000
Abrogation des droits à l'importation des matières premières (loi du 25 juillet 1873)	1 022 000
Réduction du prix des poudres de chasse (loi du 25 juillet 1873).............................	3 000 000
Abrogation de la loi sur la surtaxe de pavillon (loi du 28 juillet 1873).........................	1 000 000
Suppression de la taxe sur les cercles et sur les sociétés qui ont pour objet exclusif des jeux d'adresse, etc. (loi du 5 août 1874)...........	18 000
Réduction des droits de poste résultant du traité de Berne (loi du 3 août 1875)	3 000 000
Suppression de l'impôt de 3 pour 100 sur le revenu afférent aux parts des associés en nom collectif (loi du 1er décembre 1875)	4 000 000
Suppression de l'exercice des bouilleurs de cru (loi du 1er décembre 1875).................	14 200 000
Exemption de la taxe de mainmorte en faveur des sociétés anonymes ayant pour objet exclusif l'achat et la vente d'immeubles (loi du 14 décembre 1875).............................	15 000
Suppression de la surtaxe de 2 décimes et demi sur les sels (loi du 26 décembre 1876)........	7 198 000
Exemption du droit de timbre sur les contrats d'assurances passés à l'étranger pour des valeurs situées à l'étranger (loi du 30 décembre 1875).	250 000
Report	56 165 000 fr.

Nous ferons remarquer cependant que les derniers dégrèvements effectués par la loi du 19 juillet 1880 n'étaient pas complètement justifiés par la situation budgétaire, à l'époque où cette loi a été votée.

A reporter......	56 165 700 fr.
Réforme postale et réforme télégraphique (loi du 21 mars 1878)...........................	19 000 000
Suppression de l'impôt sur les savons (loi du 26 mars 1878)............................	6 156 000
Suppression du droit sur la petite vitesse (loi du 26 mars 1878)............................	22 219 000
Réduction du droit de timbre sur les billets de la Banque de France (loi du 13 juin 1878)....	1 600 000
Réduction de 1 fr. 50 à 0 fr. 50 pour 1000 francs du droit proportionnel des effets de commerce (loi du 22 décembre 1878)........	18 000 000
Suppression des droits sur la chicorée (loi du 22 décembre 1878).........................	5 339 000
Modification de l'impôt sur les huiles (loi du 22 décembre 1878).........................	2 000 000
Suppression du droit de timbre sur les mandats de poste (loi du 18 mars 1879)..............	1 000 000
Suppression de l'impôt indirect sur les voitures publiques de terre et d'eau (loi du 18 juillet 1879)...................................	1 017 000
Réduction de 43 à 20 du nombre des centimes extraordinaires sur la contribution des patentes (loi du 30 juillet 1879)..........	18 201 050
Modification du droit fixe pour les patentables de la quatrième classe du tableau A, et réduction du 20e au 30e du droit proportionnel pour les patentables des 5e et 6e classes du même tableau (loi du 30 juillet 1879)......................	6 710 938
Modification de la contribution sur les voitures et les chevaux (loi du 22 décembre 1878).........	2 100 000
Suppression des droits de navigation intérieure (loi du 19 février 1880).........................	3 000 000
Suppression des droits sur les inscriptions prises dans les facultés de l'État (loi du 18 mars 1880).	1 126 715
Revision de la législation sur les patentes (loi du 15 juillet 1880)............................	6 494 000
Dégrèvement sur les sucres (loi du 19 juillet 1880).	82 318 463
Dégrèvement des droits sur les vins (loi du 15 juillet 1880)..................................	71 000 000
Total des dégrèvements au mois d'août 1880.....	323 590 236 fr.

Les diminutions d'impôts ne peuvent être légitimement réalisées que dans les limites des excédents effectifs des recettes sur les dépenses.

Il faudrait même prudemment employer une partie de ces excédents à l'amortissement de la dette perpétuelle contractée dans les temps de crise financière.

On a été plus vite en 1880.

Les dégrèvements ordonnés ont dépassé les ressources disponibles réalisées et même les plus-values présumées des deux années suivantes.

La loi du 19 juillet 1880 a prévu un déficit dans les années 1881 et 1882. Elle y a pourvu, pour ces deux exercices, par des voies et moyens extraordinaires.

Elle a décidé que la diminution momentanée que ces dégrèvements entraîneront dans le produit des impôts sera couverte au moyen :

1° Des plus-values disponibles de l'exercice 1880;

2° De la somme de 17 780 952 francs, provenant de l'actif de la première partie du compte de liquidation;

3° Des 80 609 400 francs que le règlement définitif des exercices 1877 et 1878 fera ressortir en sus des dépenses;

4° De la somme de 25 652 604 francs à prendre sur les recettes sans emploi de l'exercice 1879.

Quoi qu'il en soit, et tout en admettant qu'on a été trop vite dans la voie des dégrèvements, nous reconnaissons que les pouvoirs publics ont pu, peu après nos désastres, diminuer considérablement les charges des contribuables, et personne, croyons-nous, ne peut affirmer qu'avec des innovations plus hardies et un changement radical de notre système fiscal, on serait arrivé à un meilleur résultat.

CHAPITRE XXVI

SITUATION COMPARÉE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA RICHESSE DE LA FRANCE EN 1869 ET EN 1877.

Influence des faits militaires et financiers des années 1870 et 1871 sur les affaires générales du pays. — Taxes spéciales sur certaines industries. — Taxes générales sur toutes les industries et tous les commerces. — Situation comparée en 1869 et 1877 des industries spécialement imposées par les lois nouvelles. — Consommation du sucre en 1869 et en 1877. — Consommation, aux mêmes époques, du vin, — des alcools, — du tabac, — du café, — du cacao, — du thé. — Consommation du papier, — de la chicorée, — des huiles, — des savons, — des stéarines, depuis l'époque où ils ont été imposés jusqu'en 1877. — Situation comparée des affaires générales en 1869 et en 1877. — Commerce extérieur de la France de 1865 à 1870. — Commerce extérieur de la France de 1871 à 1877. — Commerce extérieur de l'Angleterre aux mêmes époques. — Supériorité des importations sur les exportations en Angleterre et en France. — Faut-il en conclure que la richesse publique en Angleterre et en France est en décroissance? — Transports des chemins de fer en 1869 et en 1878. Recettes des douanes et des contributions indirectes en 1869 et en 1877. — — Plus-value du produit des impôts indirects anciens. — Plus-value du produit des impôts indirects anciens et nouveaux. — Amélioration des impôts anciens de 1876 à 1880. — Le produit des impôts nouveaux a progressé dans la même proportion. — Recettes des octrois en 1869 et en 1877. — Situation comparée, en 1871 et 1877, des grandes industries françaises non spécialement imposées par les lois nouvelles. — Combustibles minéraux. — Fontes. — Fers. — Tôles. — Aciers. — Textiles. — Broches actives. — Métiers actifs. — Augmentation de la valeur des biens mobiliers et immobiliers composant les successions, depuis 1870. — Constructions de maisons. — Augmentation des revenus industriels et commerciaux. — Augmentation du revenu des valeurs mobilières. — Epargne des classes laborieuses, en 1869 et en 1877. — Epargne générale de la France depuis 1871. — Augmentation des sommes déposées dans les grands établissements financiers de Paris. — Encaisse de la Banque de France en 1869 et en 1877. — L'augmentation de l'encaisse de la Banque de France est-elle un signe de stagnation des affaires? — Cours des rentes françaises et des obligations de chemins de fer en 1869 et en 1880. — Résumé et conclusion.

Depuis le mois de juillet 1870 jusqu'au mois de février 1871, toutes les forces vitales de la France ont été

Influence des faits militaires et fi-

nanciers des années 1870 et 1871 sur les affaires générales du pays.

engagées dans notre lutte contre l'Allemagne : l'industrie et le commerce ont travaillé presque exclusivement à créer des moyens de défense et des approvisionnements pour nos armées; les travaux productifs ont été à peu près complètement suspendus.

Une révolution politique a substitué une forme de gouvernement à une autre.

Le tiers du territoire français a été occupé par l'ennemi pendant six mois.

La guerre civile a succédé à la guerre étrangère; la capitale de la France a été au pouvoir de l'insurrection pendant plus de deux mois; nos principaux monuments publics, une partie de nos bibliothèques, de nos archives administratives et un grand nombre de propriétés privées ont été incendiés.

Nous avons eu à payer à l'Allemagne, pour indemnité de guerre et pour l'entretien de ses troupes, environ 6 milliards.

Nous avons perdu deux de nos provinces les plus riches et les plus industrieuses.

Un partie de notre stock métallique a disparu.

Il nous a fallu liquider nos dépenses intérieures; réparer les dommages causés par la guerre allemande et par la commune insurrectionnelle; enfin, reconstituer nos moyens de défense.

Les dépenses et les dommages de toute nature imposés au pays représentent une somme de près de treize milliards.

Nous avons emprunté, sous différentes formes, les capitaux nécessaires pour payer nos dettes exigibles.

Nos emprunts en rentes perpétuelle et amortissable nous ont constitués débiteurs d'une dette de près de dix milliards en capital.

Le budget normal de la France s'est élevé de 1869 à 1878, de 1 740 000 000 de francs à 2 771 000 000 de francs.

Les impôts nouveaux ont atteint le chiffre de 750 millions.

Quelle a été l'influence de tous ces faits sur notre agriculture, notre industrie et notre commerce?

Il n'est pas possible de préciser exactement l'effet de chacun des faits que nous venons d'énumérer sur la production et la consommation intérieures et sur nos exportations; cependant il est certain qu'ils ont eu, à cet égard, une certaine action.

Comment dégager cet inconnu?

Une réponse basée sur des appréciations vagues ou sur des impressions personnelles ne satisferait pas l'esprit.

D'un autre côté, les preuves directes et précises pouvant établir la relation exacte entre les résultats obtenus et les causes qui les ont produits font défaut.

Nous nous sommes attaché exclusivement à l'étude des faits : nous avons constaté aussi exactement que possible l'état de l'agriculture, du commerce intérieur et extérieur, de l'industrie et de la richesse de la France, avant la guerre de 1870; les causes qui ont pu exercer postérieurement une influence sur les affaires générales du pays, et enfin, l'état des choses à l'expiration de la période qui fait l'objet de notre travail.

Cette étude présente le tableau de deux situations : celle de 1869 et celle de 1877; mais elle ne montre pas, avec la même certitude, ce qu'aurait été la prospérité de la France en 1877, si nous n'avions pas eu à supporter les sacrifices que la guerre nous a imposés, les dommages que nous avons été obligés de réparer, les dépenses militaires que nous avons faites pour garantir notre sécurité, nos impôts nouveaux et l'énorme accroissement des charges budgétaires; toutes choses qui ont renchéri la vie, diminué les bénéfices et rendu plus difficiles pour l'industrie et l'agriculture nationales, les conditions de la concurrence avec l'étranger.

C'est là un problème dont nous ne prétendons pas avoir trouvé la solution; mais nous espérons que les ren-

seignements qui vont suivre paraîtront à ceux qui prennent intérêt à ces questions, d'utiles éléments d'appréciation.

Des lois fiscales ont imposé directement certains produits, comme les sucres, les boissons, le tabac, le café, le cacao, le thé, les papiers, la chicorée, les huiles, les savons, la stéarine et les bougies.

Taxes spéciales sur certaines industries. — Taxes générales sur toutes les industries.

D'autres impôts, tels que les centimes additionnels sur les patentes, les taxes sur les transports par chemins de fer, à grande et à petite vitesse, la surtaxe des lettres et d'autres encore, ont frappé d'une manière générale toutes les industries et tous les commerces.

Dans quelle mesure les taxes spéciales et les taxes générales, ainsi que les autres faits que nous venons de rappeler ont-ils nui à la production et à la consommation des choses directement imposées? Jusqu'à quel point l'ensemble des affaires du pays en a-t-il été entravé?

En comparant l'état de l'industrie et du commerce avant la guerre avec leur situation dans les années qui ont suivi nos désastres, on parvient à dégager autant que possible la solution cherchée.

Pour mettre plus de précision dans cette étude, nous examinerons distinctement, aux deux époques que nous venons d'indiquer, les industries dont les produits ont été directement imposés par les lois nouvelles et celles qui ne sont atteintes que par les taxes générales.

Situation comparée des industries spécialement imposées par les lois nouvelles en 1869 et 1877.

Consommation du sucre en 1869 et 1877.

La consommation du sucre en 1869, alors qu'il était frappé d'un droit de 42 francs par 100 kilogrammes, s'est élevée à 278 872 000 kilogrammes [1].

Mais pour établir une comparaison exacte avec la consommation ultérieure, il faut déduire de cette quantité 6 pour 100 représentant la part des provinces cédées à

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, juillet 1877.

l'Allemagne, ce qui réduit la consommation de 1869, pour le reste de la France, à 262 139 680 kilogrammes.

Les lois des 8 juillet 1871, 22 janvier et 20 décembre 1872, et 30 décembre 1873 l'ont surtaxé jusqu'à concurrence de 5 décimes et demi.

En 1871, l'impôt a été porté à 54 francs ; la consommation n'a pas diminué, elle a même plutôt augmenté, car elle a atteint le chiffre de 283 000 000 de kilogrammes.

En 1872, il a été élevé à 63 francs les 100 kilogrammes ; la consommation est descendue à 185 387 000 kilogrammes.

L'année suivante, elle a monté à 251 976 000 kilogrammes.

En 1874, les droits ont été rehaussés de nouveau ; ils ont été fixés à 65 fr. 52 centimes [1].

La consommation est tombée à 231 191 000 kilogrammes.

Elle a été de 264 000 000 de kilogrammes en 1875 ;

En 1876, de 266 000 000 de kilogrammes ;

Enfin, en 1877, de 245 093 775 kilogrammes.

La consommation du sucre a donc diminué, de 1869 à 1877, de 17 045 905 kilogrammes.

Mais il faut remarquer que dans la période précédente, de 1865 à 1870, elle avait augmenté de 16 pour 100. Si les droits n'eussent pas été rehaussés, il est vraisemblable que la progression aurait continué dans la même proportion. La consommation alors se serait élevée, en 1877, à 304 082 000 kilogrammes.

On peut donc en déduire que, du fait de l'impôt, la diminution est, en réalité, non pas de 17 045 905 kilogrammes, mais de 58 988 225 kilogrammes.

Consommation des vins aux mêmes époques.

Les boissons ont été également l'objet de plusieurs surtaxes depuis le commencement de la guerre contre l'Allemagne.

Pour les vins, le droit de circulation était, avant 1870,

1. Les droits sur les sucres ont été réduits par la loi du 19 juillet 1880, ainsi que nous l'avons déjà dit dans le chapitre X.

de 0 fr. 72 centimes, 0 fr. 96 centimes, 1 fr. 20 centimes et 1 fr. 44 centimes par hectolitre, suivant la classe des lieux de consommation; il a été porté à 1 fr. 50 centimes, 2 francs, 2 fr. 50 centimes et 3 francs, sur les vins en cercles, et à 18 fr. 75 centimes sur les vins en bouteilles (lois des 1er septembre 1871, 21 juin et 30 décembre 1873).

Le droit de détail, qui était antérieurement de 17 fr. 47 centimes, a été fixé à 18 fr. 19 centimes par hectolitre.

Les droits d'entrée varient à raison de la population des départements de destination. Le plus faible de ces droits, qui était de 6 centimes l'hectolitre, a été porté à 57 centimes, et le plus fort, à 4 fr. 50 centimes[1].

En 1869, la quantité de vin consommée a été de 33 224 659 hectolitres.

En 1872, malgré le rehaussement des droits résultant des lois des 1er septembre 1871 et 26 mars 1872, la consommation a atteint 35 293 536 hectolitres.

En 1874, avec les droits surélevés de nouveau par les

1. La loi du 19 juillet 1880 a dégrévé d'un tiers les droits de circulation, d'entrée et de détail.

Les départements étaient divisés antérieurement en quatre classes, pour la perception du droit de circulation et du droit d'entrée sur les vins; ils sont répartis en trois classes seulement par la nouvelle loi, qui a réuni en une seule la deuxième et la troisième classe.

Le droit de circulation est fixé à 1 franc, 1 fr. 50 centimes et 2 francs, suivant la classe pour les vins; et pour les cidres, poirés et hydromels, à 80 centimes.

Le droit d'entrée sur les vins, est, au minimum, de 40 centimes, et au maximum, de 3 francs, d'après la population des communes et d'après la classe des départements; pour les cidres, poirés et hydromels, au minimum, de 35 centimes; au maximum, de 1 fr. 25 centimes.

La taxe de remplacement aux entrées de Paris est réduite à 8 fr. 25 centimes sur les vins; et à 4 fr. 50 centimes sur les cidres, poirés et hydromels.

Le droit de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels est fixé à 12 fr. 50 pour 100 du prix de vente.

Les tarifs de la taxe unique sont revisés eu égard à la fixation nouvelle des droits d'entrée et de détail.

Les vins en bouteilles sont soumis aux mêmes taxes que les vins en cercles.

Les manquants chez les marchands en gros et les distillateurs sont taxés d'après le régime antérieur à la loi du 4 mars 1875.

lois des 30 et 31 décembre 1873, la consommation est tombée à 23 918 450 hectolitres[1].

En 1877, sous l'empire des mêmes lois, aggravées encore par celles des 16 février, 4 mars et 9 juin 1875, la quantité de vin consommée est montée à 36 156 196 hectolitres.

Consommation des alcools.

Le droit de consommation sur les eaux-de-vie et sur les liqueurs a été aussi considérablement augmenté[2].

Avant 1870, les lois des 14 juillet 1855 et 2 juillet 1860 avaient fixé ce droit à 75 francs par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, esprits, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie, en cercles et en bouteilles, plus 2 décimes, soit, en totalité, à 90 francs.

Après 1870, les lois des 1er septembre 1871, 26 mars 1872 et 30 décembre 1873, l'ont porté à 125 francs par hectolitre d'alcool pur pour les eaux-de-vie et esprits en cercles, plus 2 décimes, c'est-à-dire, à 156 fr. 25 centimes.

Elles ont élevé le droit à 175 francs par hectolitre d'alcool pur sur les eaux-de-vie en bouteilles, sur les liqueurs et sur les fruits à l'eau-de-vie, et, avec les 2 décimes, à 218 fr. 75 centimes.

Sur l'absinthe, l'impôt a été fixé par les lois des 26 mars 1872 et 30 décembre 1873, à 175 francs par hectolitre sur le volume total, et à 218 fr. 75 centimes, y compris les décimes.

La taxe unique, établie par la loi du 9 juin 1875, varie suivant les localités, comme le droit d'entrée. A Paris, elle a été rehaussée de 109 fr. 20 centimes à 186 fr. 25 centimes pour les eaux-de-vie en cercles, et à 248 fr. 75 centimes sur les eaux-de-vie en bouteilles et les liqueurs[3].

1. Il importe de remarquer que la récolte des vins dans l'année 1873 avait été bien au-dessous de la moyenne. Cette diminution de production a été une des causes de la réduction du chiffre de la consommation.

2. La loi du 24 juin 1824 a supprimé le droit de détail sur les spiritueux, qui ne sont plus frappés que d'un droit général de consommation.

3. Les droits sur les eaux-de-vie en bouteilles, les fruits à l'eau-de-vie, les liqueurs et l'absinthe ont été réduits par la loi du 19 juillet 1880.

Ces liquides sont soumis au même droit de consommation et aux mêmes

Les droits d'entrée sont fixés pour les alcools comme pour les vins, en raison de la population des villes; les plus faibles droits ont été rehaussés de 4 fr. 40 centimes à 7 fr. 50 centimes; les plus forts, de 19 fr. 20 centimes à 30 francs.

La consommation des alcools était, en 1869, de 1 251 022 hectolitres.

En 1872, après l'élévation des droits par les lois des 1er septembre 1871 et 26 mars 1872, la consommation est descendue à 871 559 hectolitres.

En 1874, quoique la taxe eût été augmentée de nouveau par la loi du 30 décembre 1873, la quantité consommée a atteint le chiffre de 970 598 hectolitres [1].

La consommation de l'année 1877 a dépassé celle de 1869; elle s'est élevée à 1 337 787 hectolitres.

Consommation du tabac.

Le prix de vente des tabacs ordinaires était fixé avant 1870 à 10 francs par kilogramme.

La loi du 29 février 1872 a porté ce prix à 12 fr. 50 centimes; elle l'a donc augmenté de 25 pour 100.

La consommation, qui était en 1869 sur le territoire actuel de la France de 30 043 801 kilogrammes, est descendue en 1873 à 28 092 574 kilogrammes; mais, en 1876, malgré le rehaussement des droits, la quantité consommée a dépassé celle de l'année 1869; elle a été de 31 435 333 kilogrammes.

Elle a continué depuis sa progression ascendante.

Elle s'est élevée en 1877 à 32 125 081 kilogrammes.

Consommation du café.

Les droits sur les cafés ont été augmentés successive-

taxes de remplacement que les eaux-de-vie et esprits en cercles, proportionnellement à leur richesse alcoolique.

1. Cette progression considérable pour l'année 1874 provient, en partie, des approvisionnements importants faits à l'avance, en prévision de l'augmentation des droits, et surtout de la pénurie de la récolte des vins; il faut remarquer, en effet, que lorsque les vins sont rares et chers, ils sont remplacés dans la consommation par des alcools.

ment par les lois des 27 juillet 1870, 8 juillet 1871 et 30 décembre 1873, de 50 fr. 40 centimes les 100 kilogrammes à 100 francs d'abord et ensuite à 150 francs.

La quantité consommée en 1869, déduction faite de 6 pour 100 pour tenir compte de la perte de l'Alsace-Lorraine, était de 47 308 000 kilogrammes.

La consommation est descendue à 44 833 881 kilogrammes en 1873; mais, en 1876, elle a dépassé le chiffre de 1869 : elle a monté à 53 487 339 kilogrammes.

En 1877 elle a été de 47 810 904 kilogrammes.

La taxe sur le cacao, qui était de 30 francs par 100 kilogrammes avant la guerre, a été rehaussée successivement par les lois des 27 juillet 1870, 8 juillet et 30 décembre 1873, jusqu'à 50 francs, 100 francs et 104 francs les 100 kilogrammes. Consommation du cacao.

La consommation de l'année 1869 était de 7 754 000 kilogrammes;

Elle est descendue, en 1873, à 7 415 000 kilogrammes;

En 1876, elle s'est élevée à 9 937 213 kilogrammes;

Et en 1877, à 9 497 742 kilogrammes.

Les mêmes lois des 29 juillet 1870, 8 juillet 1871 et 30 décembre 1873 ont surtaxé également le thé. Consommation du thé.

De 40 francs le droit a été porté à 100, 200 et 208 fr. par 100 kilogrammes.

La quantité soumise au droit, qui était en 1869 de 317 760 kilogrammes, est tombée en 1874 à 282 000 kilogrammes, mais elle est remontée en 1875 à 344 377 kilogrammes, et en 1877 elle a atteint le chiffre de 366 669 kilogrammes.

Des taxes ont été établies sur les papiers par les lois des 4 septembre 1871 et 30 décembre 1873.

Consommation du papier.

Les recettes perçues sur les papiers ont suivi la progression suivante :

En 1874 elles ont été de	....	10520000	francs.
En 1875 —	....	12177000	»
En 1876 —	....	14591619	»
En 1877 —	....	15613098	» [1]

Consommation de la chicorée.

La chicorée a été imposée par les lois des 4 septembre 1871 et 21 juin 1873.

L'impôt a produit :

En 1873..............................	4420000	francs.
En 1874..............................	4985000	»
En 1875..............................	5132000	»
En 1876..............................	5370000	»
En 1877..............................	5348000	» [2]

Consommation des huiles.

Le rendement de l'impôt sur les huiles, créé par la loi du 31 décembre 1873, a constamment augmenté :

En 1874, il a été de..................	4897000	francs.
En 1875, de..........................	5818000	»
En 1876, de..........................	6170378	»
En 1877, de..........................	6844379	» [3]

Consommation des savons.

L'impôt sur les savons, établi par loi du 30 décembre 1873, a donné les résultats ci-après :

En 1874..............................	5333000	francs.
En 1875..............................	5744000	»
En 1876..............................	6156000	»
En 1877..............................	5834624	» [4]

Consommation des stéarines.

Les stéarines et les bougies taxées par la loi du 30 décembre 1873 ont donné un produit :

En 1874, de..........................	5760000	francs.
En 1875, de..........................	6497000	»
En 1876, de..........................	7259916	»
En 1877, de..........................	7239639	»

1. La surtaxe sur le papier destiné aux journaux assujettis au cautionnement a été supprimée par la loi du 30 juillet 1881.
2. L'impôt sur la chicorée a été supprimé par la loi du 22 décembre 1878.
3. Cet impôt a été modifié par la loi du 22 décembre 1878.
4. Cet impôt a été supprimé par la loi du 26 mars 1878.

Nous venons de suivre le mouvement de la consommation des produits directement frappés par des taxes spéciales. Situation comparée des affaires générales en 1869 et en 1877.

Nous allons maintenant comparer la situation des affaires générales en 1869 et 1877.

Le commerce extérieur de la France pendant les cinq années qui ont précédé la guerre de 1870 a donné les résultats suivants : Commerce extérieur de la France de 1865 à 1870.

1865.	Importations...	2642000000	5730000000 francs.
	Exportations...	3088000000	
1866.	Importations...	2794000000	5974000000 »
	Exportations...	3181000000	
1867.	Importations...	3027000000	5852000000 »
	Exportations...	2826000000	
1868.	Importations...	3304000000	6094000000 »
	Exportations...	2790000000	
1869.	Importations...	3153000000	6228000000 »
	Exportations...	3075000000	

Voici maintenant les résultats des opérations du commerce extérieur spécial pendant les sept années de 1871 à 1877 : Commerce extérieur de la France de 1871 à 1877.

1871.	Importations...	3567000000	6440000000 francs.
	Exportations...	2873000000	
1872.	Importations...	3570000000	7332000000 »
	Exportations...	3762000000	
1873.	Importations...	3555000000	7342000000 »
	Exportations...	3787000000	
1874.	Importations...	3508000000	7209000000 »
	Exportations...	3701000000	
1875.	Importations...	3537000000	7410000000 »
	Exportations...	3873000000	
1876.	Importations...	3988000000	7564000000 »
	Exportations...	3576000000	
1877.	Importations...	3669000000	7105000000 »
	Exportations...	3436000000	

Il résulte de la comparaison des deux tableaux que nous venons de présenter :

1° Que le commerce extérieur spécial de la France pendant les cinq années qui ont précédé la guerre de 1870 a été en moyenne de 5 975 000 000 de francs, dont il faut déduire 6 pour 100 afférents aux deux provinces de la Lorraine et de l'Alsace; ce qui le réduit à la somme de 5 617 064 000 francs;

2° Que pendant les années qui ont suivi 1870 jusqu'en 1877, la moyenne s'est élevée à 7 325 600 000 francs, dépassant le chiffre antérieur de 1 708 536 000 francs ;

3° Que de 1865 à 1869, le montant des importations a été, année commune, de 3 184 000 000 de francs; celui des exportations de 2 592 000 000 de francs, d'où il résulte un excédent d'importations de 592 000 000 de francs;

4° Que dans les six années de 1872 à 1877, les importations moyennes se sont élevées à 3 638 000 000 de francs, et les exportations à 3 684 600 000 francs; le montant des exportations a dépassé celui des importations.

En 1872, 1873, 1874 et 1875 les produits expédiés à l'étranger représentent une valeur supérieure à celle des marchandises reçues en France.

Les deux dernières années 1876 et 1877 ont donné des résultats inverses.

Parmi les produits importés en 1876, les objets d'alimentation figurent pour 1 005 507 000 francs, et en 1877, pour 1 543 308 000 francs.

La sortie des produits fabriqués représente en 1876 une somme de 1 814 464 000 francs, et 1 867 162 000 francs dans l'année 1877, tandis que les entrées des objets de même nature n'ont pas dépassé 419 427 000 francs dans la première de ces deux années et 447 133 000 dans la deuxième.

Commerce extérieur de l'Angleterre aux mêmes époques.

La progression ascendante du commerce extérieur de l'Angleterre n'a pas été plus rapide pendant la même période.

De 1865 à 1870, l'importation dans le Royaume-Uni a été, année commune, de 6150000000 de francs, et l'exportation de 4525000000 de francs, soit pour l'ensemble une somme de 10675000000 de francs.

De 1870 à 1877 les marchandises qui sont entrées sur le territoire anglais se sont élevées en moyenne à 8125500000 francs, et celles qui en sont sorties, à 5625000000 de fr.; le mouvement total, à 13750000000 de francs.

L'augmentation a été d'environ 3 pour 100 par an.

Le commerce spécial de la France, de 1869 à 1877, s'est accru de 1708536000 francs, c'est-à-dire de près de 30 pour 100 en huit années, soit d'environ 3 1/2 pour 100 par an. L'augmentation en France est donc plutôt supérieure.

Supériorité des importations sur les exportations en Angleterre et en France.

On remarquera la disproportion considérable qui existe en Angleterre entre l'importation et l'exportation, et cette différence augmente chaque année.

On vient de voir que dans la période de 1865 à 1869 le chiffre des achats faits au dehors a été de 6150000000 de fr., et celui des ventes, de 4525000000 de francs seulement; l'écart a donc été de 1625000000 de francs en faveur des importations.

De 1870 à 1877 les entrées représentent en moyenne à 8125500000 francs, et les sorties, à 5625000000 francs. Ce qui constitue une différence en faveur des importations de 2499500000 francs.

En France, dans la période des cinq années de 1873 à 1877, le montant des importations est à peu près égal à celui des exportations; mais la proportion n'a été la même pour chacune de ces cinq années : l'excédent des importations a été considérable dans les années 1876 et 1877 et s'est accru encore pendant les exercices postérieurs.

La richesse publique en Angleterre et en France est-elle en décroissance?

Faut-il conclure de la disproportion existante dans les deux pays et les deux courants du commerce extérieur, que la richesse publique en Angleterre et en France est en voie de décroissance?

Cette question a été savamment étudiée par M. William Newmarck, dans un mémoire très intéressant lu à la Société de statistique de Londres[1].

Le chiffre des exportations constaté par la statistique commerciale, comparé à celui des importations, a sans doute une grande importanee et offre beaucoup d'intérêt pour l'étude du commerce d'un pays, de l'activité de ses affaires et du développement d'une partie de sa prospérité; mais cette indication seule ne donne pas la mesure du progrès ou de la décroissance de l'ensemble de la richesse d'une nation.

Si l'on veut savoir de quelles sommes un État devient chaque année créancier des États étrangers, il faut, comme le fait remarquer justement M. Newmarck, ajouter à la somme que représentent ses exportations le montant des frets, des charges diverses et des bénéfices, qui ne figurent pas dans les statistiques du commerce extérieur.

Il faut tenir compte également des intérêts et dividendes des capitaux placés à l'étranger par des nationaux en valeurs industrielles, en fonds publics et en immeubles, ainsi que des fortunes réalisées à l'extérieur et rapportées dans la patrie d'origine.

Il faut encore comprendre dans ce calcul les sommes plus ou moins importantes que les étrangers apportent de leurs pays respectifs pour les consommer sur le territoire de l'État dont on étudie la situation économique et financière.

Pour l'Angleterre et la France, pour la France surtout, ces causes d'accroissements annuels de richesse représentent des sommes considérables qui ne sont pas comprises dans le chiffre officiel des statistiques commerciales.

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, septembre 1878.

Ce n'est qu'après avoir fait la balance de tout ce qui entre et de tout ce qui sort qu'on peut savoir si le capital d'une nation a augmenté ou diminué.

Les exportations portées dans les tableaux statistiques, isolées des autres éléments dont nous venons de parler, ne peuvent donner qu'un moyen de solution incomplet et fautif.

Les administrations des douanes commettent elles-mêmes des erreurs fréquentes dans l'évaluation des objets importés ou exportés.

Dans un article récent, le journal *l'Economiste français*[1], faisait remarquer avec beaucoup de raison que rien n'est plus délicat et plus complexe que la fixation de la valeur des produits échangés entre les États. Parmi les causes d'erreurs, il constate que l'évaluation à la sortie ne se fait pas avec autant de rigueur que celle qui est effectuée à l'entrée : la valeur des importations est toujours plus vraie que celle des exportations, par la raison que les objets importés, payant des droits à l'État, pour la plus grande partie, sont l'objet d'une vérification scrupuleuse. Pour les exportations il en est tout autrement : les agents de l'administration n'ayant rien à recevoir et l'expéditeur rien à payer, l'examen des marchandises est à peu près nul.

Il faut, du reste, avoir grand égard dans l'étude du commerce extérieur et spécialement dans l'appréciation de l'importance relative des entrées et des sorties, à l'abondance de la récolte de l'année. C'est là une des causes qui exercent la plus grande influence sur le chiffre de nos importations.

La supériorité des exportations sur les importations pendant les années 1872, 1873, 1874 et 1875, provient principalement de la richesse de la production agricole dans ces quatre années.

Si en 1876 et 1877 nous avions eu en blé et en vin une

1. Numéro du 4 juin 1881.

récolte seulement moyenne, la balance commerciale aurait encore existé en notre faveur.

Tous ces faits doivent être étudiés avec soin.

Les transports des chemins de fer, les recettes des douanes, des contributions indirectes et des octrois, la production des industries françaises, l'importance de l'épargne, le capital des valeurs mobilières et des propriétés immobilières et le stock métallique, sont également des données utiles à consulter, car elles fournissent la mesure approximative de l'activité des affaires générales et de l'augmentation ou de la diminution de la richesse publique.

Transports des chemins de fer en 1869 et en 1877.

Voici le tableau comparatif des résultats financiers de l'exploitation des chemins de fer pendant les deux exercices 1869 et 1878[1].

Les réseaux de Paris-Lyon-Méditerranée, du Nord, de l'Ouest, de l'Orléans et du Midi, ont donné en 1869 les recettes suivantes :

ANNÉE 1869.

ANCIENS RÉSEAUX.	LONGUEURS exploitées	RECETTES BRUTES.	NOUVEAUX RÉSEAUX.	LONGUEURS exploitées.	RECETTES BRUTES.	RECETTES brutes des deux réseaux.
	kil.			kil.		
Paris - Lyon - Méditerranée	3601	214.402.000	Paris - Lyon - Méditerranée	540	8.898.000	223.300.000
Nord........	1066	86.205.000	Nord........	420	10.130.000	96.435.000
Ouest.......	900	62.350.000	Ouest.......	1272	24.910.000	87.260.000
Orléans......	2017	92.056.000	Orléans......	1713	28.955.000	121.011.000
Midi........	796	35.822.000	Midi........	949	11.787.000	47.609 000
Totaux....	8380	490.935.000		4894	84.680.000	575.615.000

1. Les lignes des grands réseaux seules sont comprises dans ce travail. Le réseau de l'Est a été écarté à cause de l'amoindrissement qu'il a subi en 1871.

ANNÉE 1878.

ANCIENS RÉSEAUX.	LONGUEURS exploitées.	RECETTES BRUTES.	NOUVEAUX RÉSEAUX.	LONGUEURS exploitées.	RECETTES BRUTES.	RECETTES brutes des deux réseaux.
	kil.			kil.		
Paris - Lyon - Méditerranée	4056	266.811.990	Paris - Lyon - Méditerranée	1539[1]	19.963.410	286.775.400
Nord........	1311	117.646.911	Nord........	609[2]	14.314.000	131.960.911
Ouest.......	900	80.578.961	Ouest........	1844[3]	35.100.775	115.679.736
Orléans......	2020	109.911.488	Orléans.....	2309[4]	43.478.088	153.389.576
Midi.........	798	51.348.379	Midi	1398	22.264.772	73.613.151
Totaux.....	9085	626.297.729		7697	135.421.045	761.418.774

Les 4894 kilomètres du nouveau réseau ont donné en 1869 un produit brut moyen de 18 927 francs par kilomètre.

La recette des 7697 kilomètres du même réseau, exploités en 1878, n'a pas dépassé par kilomètre 17 553 francs.

Mais on ne peut tirer aucun argument de cette différence de chiffres, par la raison que les 3223 kilomètres du nouveau réseau, qui ont été successivement livrés à la circulation depuis 1869, sont moins productifs que ceux qui étaient antérieurement exploités.

Le rapprochement des résultats de l'exploitation des 8380 kilomètres de l'ancien réseau, en 1869, et des 9085 kilomètres du même réseau, pendant l'exercice 1878, donnent au contraire un renseignement utile sur les questions que nous cherchons à résoudre.

1. Non compris le mont Cenis et les chemins algériens.
2. Non compris le Nord-Est, Lille à Valenciennes, Lille à Béthune et les lignes d'intérêt local.
3. Non compris Falaise à Berjon.
4. Non compris les lignes de la Sarthe.

Les 700 kilomètres qui ont été ajoutés depuis 1869 aux premiers réseaux du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, produisent moins que la partie exploitée en 1869.

Néanmoins, l'ancien réseau des quatre grandes compagnies a rapporté en 1878 une recette kilométrique moyenne de 68936 francs, tandis que le produit kilométrique des 8380 kilomètres exploités en 1869 n'était que de 58584 francs, c'est-à-dire de 10352 francs en moins.

La recette de 1878 présente une plus-value de 18 pour 100.

L'augmentation est plus considérable sur les anciens réseaux qui n'ont pas été agrandis dans l'intervalle : elle a été de 22 pour 100 sur celui de l'Ouest, de 20 pour 100 sur celui d'Orléans, et de 42 pour 100 sur celui du Midi.

Recettes des douanes et des contributions indirectes en 1869 et en 1877.

Les recettes de la douane, des contributions indirectes et des octrois jettent également une vive lumière sur les points que nous cherchons à éclaircir.

En principe, on peut affirmer que la consommation d'un pays est en rapport avec ses ressources; quand le produit des impôts indirects augmente ou diminue, c'est que l'aisance générale s'est accrue ou s'est amoindrie.

Plus-value du produit des impôts indirects anciens.

Les impôts anciens perçus par les administrations des douanes et des contributions indirectes, malgré les surtaxes qui y ont été ajoutées depuis la guerre de 1870, ont augmenté, dans la période 1869 à 1877, de 91510938 francs.

Plus-value du produit des impôts indirects anciens et nouveaux, de 1874 à 1877.

La recette totale des impôts anciens et des impôts nouveaux, recouvrés par les deux administrations dans l'exercice 1874, s'est élevée à 1174012116 francs, y compris une somme de 527000 francs représentant le produit, non perçu dans ce dernier exercice, des taxes créées par la loi du 21 mars 1874, qui n'ont été appliquées que pendant une partie de l'année 1874.

Les mêmes impôts pendant l'exercice 1877 ont donné

une recette de 1 298 908 000 francs, déduction faite d'une somme de 961 000 francs, représentant les droits de douane établis par les lois des 15 février et 2 juin 1875, dont le produit n'a pas figuré dans les ressources de l'exercice 1874, et d'une autre somme de 9 548 000 francs, montant des contributions créées par les lois des 15 et 16 février, 4 et 8 mars, 2 et 9 juin 1875, non appliquées en 1874.

Les droits de douane et les contributions indirectes, anciens et nouveaux, se sont donc accrus en trois ans, de 1874 à 1877, de 124 895 884 francs.

Amélioration des anciens impôts de 1876 à 1880.

D'après les prévisions du projet de budget pour l'exercice 1881 [1], l'amélioration des anciens impôts, depuis 1869 jusqu'en 1880, atteint 340 440 217 francs.

Le projet du budget de 1877 n'évaluait l'augmentation de ces impôts, pour cet exercice, qu'à la somme de 162 800 000 francs.

Les anciens impôts ont donc donné une plus-value, de 1876 à 1880, de 177 640 217 francs.

Le produit des impôts nouveaux a progressé dans la même proportion.

La recette prévue des impôts nouveaux n'est évaluée dans le projet de budget de 1881, qu'à 674 millions, tandis qu'elle était portée pour près de 747 millions, dans le projet de budget de 1877. Cette différence provient de ce que, dans l'intervalle, ces taxes ont été l'objet de dégrèvements considérables.

La plus-value des impôts nouveaux, de 1876 à 1880, est, en réalité, de plus de 80 millions.

Recettes des octrois en 1872 et 1877

Les recettes des octrois ont donné des résultats analogues.

En 1872, elles ont été de 199 530 000 francs;

En 1876, de 249 510 000 francs.

Elles présentent donc une plus-value de 50 millions.

1. Numéro du mois de juin 1880 du *Bulletin de statistique et de législation comparée*.

Situation comparée des grandes industries françaises non spécialement imposées, en 1873 et 1877.

Nous avons déjà fait connaître le développement des industries dont les produits ont été directement taxés, dans la période de 1870 à 1877.

Voici maintenant le résultat de l'exploitation des principales industries parmi celles qui n'ont pas été imposées spécialement, mais qui ont eu à supporter leur part des taxes générales créées depuis la guerre de 1870.

Pour la démonstration que nous cherchons à faire, nous aurions voulu prendre pour terme de comparaison l'année 1869, mais les renseignements nous ont fait défaut, la statistique de la production industrielle de la France, publiée par le ministère du commerce, ne commençant qu'à l'année 1873.

Le chiffre général des produits industriels de la France en 1869 aurait d'ailleurs nécessité des retranchements difficiles à déterminer. La perte de l'Alsace et de la Lorraine a créé un déficit assez considérable qu'on ne peut pas préciser exactement.

Nous avons dû comparer la situation en 1873 et en 1877 des grandes industries que nous allons examiner.

Combustibles minéraux.

Production des combustibles minéraux.

En 1873	174793406 q. m.
En 1877	168445290

Fontes.

Production des fontes.

En 1873	13816260
En 1877	15068270

Fer.

Production du fer.

En 1873	7609300
En 1877	7458520

Tôles.

Production des tôles de fer.

En 1873	1316190
En 1877	1296410

Production des aciers. Aciers.

En 1873	1505290 q. m.
En 1877	2691810

INDUSTRIE TEXTILE. Textiles.

Broches actives des filatures de coton.

En 1873	4610906
En 1877	4383140

Métiers mécaniques actifs des tissages de coton. Métiers actifs.

En 1873	55111
En 1877	56907

Broches actives de filature de laine. Broches actives.

En 1873	2648063
En 1877	2749952

Métiers mécaniques actifs de tissage de laine.

En 1873	21934
En 1877	26302

Broches actives des filatures de lin, chanvre et jute.

En 1873	663027
En 1877	683345

Métiers mécaniques actifs des tissages de lin, chanvre et jute.

En 1873	13938
En 1877	16110

Pour bien apprécier la signification des chiffres ci-dessus, il faut se rappeler que l'année 1873 a été, au point de vue commercial et industriel, particulièrement prospère.

Augmentation de la valeur des biens mobiliers et immobiliers composant les successions, depuis 1870

On peut se rendre compte de l'importance de la fortune mobilière et immobilière de la France par le rendement des droits de succession.

L'actif mobilier et immobilier des successions ouvertes chaque année, représente une partie du capital social tout

entier ; l'accroissement de la valeur des biens successoraux donne donc approximativement la mesure de l'accroissement de la richesse générale.

La valeur de l'actif des successions a été :

En 1869, de........................	3636764384 francs.
En 1872, de........................	3951245604 »
En 1874, de........................	3931508607 »
En 1876, de........................	4701768567 »
En 1877, de........................	4438211938 »

Les valeurs successorales dans l'année 1877, comparées à celles de 1869, présentent donc une plus-value de 801 447 554 francs, soit de 20 pour 100.

Construction des maisons.

La construction des maisons est également un signe du développement de la prospérité d'un pays.

En 1871, il y avait en France, 8 448 956 maisons.

En 1877, on en comptait 8 670 000.

C'est une augmentation, déduction faite du nombre des démolitions, de 221 000 maisons, soit 0,41 pour 100 par an.

La progression est exactement la même que pendant les années antérieures.

En 1841, il existait en France 7 507 420 maisons et usines.

Le nombre s'en était accru jusqu'en 1871, de 940 000, ce qui constitue un accroissement annuel de 0,40 pour 100.

A raison des constructions nouvelles, la contribution foncière pendant la période que nous considérons, s'est bonifiée, en tenant compte de la perte de l'Alsace et de la Lorraine, de 12 009 923 francs ; la contribution mobilière de 10 234 992 francs, et la contribution des portes et fenêtres de 5 207 430 francs.

Augmentation des revenus industriels et commerciaux.

L'impôt des patentes étant établi sur les revenus présumés du commerce et de l'industrie, son produit est un

signe certain de l'accroissement ou de la diminution de ces revenus.

Or, le principal de la contribution des patentes a donné, en 1869, une recette de 60 851 997 francs. Si l'on déduit de cette somme 6 pour 100 pour la portion de l'impôt perçue en Alsace et en Lorraine, cette recette est réduite à 57 200 880 francs.

En 1877, malgré les 43 centimes additionnels ajoutés à cet impôt, le principal des patentes s'est élevé à 74 796 000 francs.

L'augmentation a donc été de 17 595 120 francs, soit de 30 pour 100.

Augmentation du revenu des valeurs mobilières.

L'impôt de 3 pour 100 sur le revenu des valeurs mobilières, établi par les lois des 29 juin 1872 et 21 juin 1875, a rendu en 1873, 31 748 318 francs, et en 1877, 35 676 000 francs; mais il y a lieu de retrancher de cette somme l'impôt perçu en vertu de la loi du 21 juin 1875, sur les lots et primes de remboursement, qui n'a pas été touché en 1873, soit 1 million, ce qui réduit la recette de 1877 à 34 676 000 francs.

La plus-value est donc de 2 927 682 francs.

Cette plus-value prouve que le revenu des valeurs mobilières s'est augmenté, depuis 1873 jusqu'en 1877, de 96 723 000 francs et leur capital de 1 934 460 000 francs, en calculant le revenu à 5 pour 100 du capital.

Epargne des classes laborieuses en 1869 et en 1877.

Les dépôts dans les caisses d'épargne accusent une augmentation notable dans les économies de la classe ouvrière.

Ils étaient, en 1869, de 690 534 245 francs.

Après être descendus à 534 757 098 francs en 1872, ils ont atteint, en 1877, le chiffre de 836 831 490 francs.

Epargne générale de la France depuis 1877.

L'épargne générale de la France depuis 1871 a été considérable.

Il est difficile d'en déterminer le montant, même d'une manière approximative.

Des évaluations ont été faites dans ce but, basées sur le chiffre des ventes et des achats de rentes françaises effectués par la chambre syndicale des agents de change, pour le compte des trésoriers généraux; sur celui des achats réalisés par les agents de change en vertu d'ordres directs de leurs clients; sur les achats d'actions et d'obligations des compagnies de chemins de fer et autres compagnies industrielles, et sur le revenu net du pays.

On a conclu de tous ces faits, soigneusement analysés, et appréciés avec modération, que l'épargne générale de la France a pu s'élever chaque année à 1 milliard et demi de francs ou à 2 milliards.

On arrive à peu près au même résultat par un autre mode d'évaluation.

On considère que le chiffre des émissions représente assez exactement le montant de l'épargne nationale.

Voici comment on justifie cette base d'évaluation :

Les économies annuelles sont placées en valeurs émises dans le courant de l'exercice ou en titres déjà existants.

D'un autre côté, les titres émis chaque année ne sont pas payés seulement avec les économies annuelles; le prix de l'aliénation de titres anciens y est également affecté.

Si les sommes prises sur l'épargne et placées en titres créés antérieurement, sont équivalentes à celles que les souscripteurs des titres nouveaux ont retirées de l'aliénation de valeurs anciennes, on doit en conclure que le montant des émissions représente effectivement les économies de la population française.

C'est là le fait à établir.

La preuve, dit-on, que les sommes affectées à des acquisitions de titres anciens ne sont pas inférieures à celles qu'on cherche à en retirer pour les placer en valeurs

de création nouvelle, c'est que le cours des premiers suit toujours une marche ascendante.

Le contraire arriverait évidemment si les capitaux abandonnaient les titres anciens.

La hausse continue de ces titres prouve qu'ils sont toujours recherchés par les capitalistes.

Il est vrai que des capitaux étrangers sont également placés en actions et obligations françaises et affectés, dans une certaine mesure, aux souscriptions des rentes, actions ou obligations émises en France.

Mais ce double concours ne peut modifier les raisonnements qui précèdent, par la raison qu'il est plus que compensé par les placements de capitaux français en valeurs étrangères. Il est certain, en effet, que les sommes dont la France est créancière des autres puissances, dépassent celles dont nous sommes leurs débiteurs, et que les capitaux qui sortent de notre territoire pour l'acquisition de titres étrangers, sont supérieurs à ceux qui y entrent pour payer des valeurs françaises.

L'intervention des capitaux étrangers ne modifie donc pas les conditions de la répartition de l'épargne dans les proportions indiquées.

On est ainsi conduit à conclure des faits qui viennent d'être exposés que le montant des titres émis dans le courant de chaque exercice peut être considéré comme le minimum de l'économie nationale pendant la même période.

Or, la moyenne annuelle des émissions réellement effectuées en France depuis quelques années, est d'environ 1500 francs à 1600 millions de francs.

Cette somme représente, dans les calculs précédents, le chiffre minimum de l'épargne annuelle de la nation française.

On voit, comme nous l'avons déjà dit, que les deux procédés d'évaluation donnent des résultats presque identiques.

Augmentation des sommes déposées dans les grands établissements financiers de Paris.

Le montant des dépôts et des comptes courants dans les grands établissements financiers de Paris a augmenté également dans une proportion très considérable depuis 1870.

La comparaison des bilans de la Banque de France et des six grandes sociétés financières, à la fin de décembre 1869 et à la fin de l'année 1880, montre que les dépôts, dans ces six établissements, qui s'élevaient au 31 décembre 1869 à 1 179 592 000 francs, ont atteint, au 30 septembre 1880, la somme de 1 935 048 000 francs[1].

Si l'on ajoutait à cette dernière somme le montant des dépôts et des comptes courants existants dans les sociétés financières de création plus récente, l'augmentation serait encore bien plus sensible.

Il s'est constitué, en effet, depuis quelques années, de quinze à vingt sociétés de finances[2] qui étaient elles-mêmes dépositaires, à la fin de l'année 1880, de sommes s'élevant à un demi-milliard.

Encaisse de la Banque de France en 1869 et en 1877.

L'encaisse de la Banque de France depuis 1869 jusqu'en 1877 s'est énormément accru et montre que notre stock métallique s'est largement reconstitué depuis l'époque de nos payements à l'Allemagne.

1.

	31 décembre 1869.	30 septembre 1880.
Banque de France..............	630 953 000	663 666 000
Comptoir d'escompte de Paris....	133 632 000	236 677 000
Crédit foncier de France.........	89 476 000	82 480 000
Crédit industriel...........	72 541 000	120 000 000
Société de dépôts et de comptes courants..........	50 794 000	101 802 000
Crédit lyonnais.................	82 205 000	412 000 000
Société générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie.................	119 991 000	318 423 000
Totaux..............	1 179 592 000	1 935 048 000

2. La Société financière, la Banque d'escompte, l'Union générale, le Crédit mobilier espagnol, la Banque d'Algérie, la Banque parisienne, la Banque de l'Indo-Chine, le Crédit général français, la Compagnie algérienne, le Crédit foncier colonial, la Banque de prêts à l'industrie, la Banque générale de crédit, la Banque franco-égyptienne, la Banque franco-italienne, la Caisse commerciale, etc.

En voici le tableau :

En 1869 il était, au maximum, de....	1 266 000 000	francs
En 1871, de......	691 000 000	»
En 1872, de.......................	793 000 000	»
En 1873, de.......................	820 800 000	»
En 1874, de.......................	1 331 000 000	»
En 1875, de.......................	1 668 500 000	»
En 1876, de.......................	2 182 900 000	»
En 1877, de.......................	2 281 000 000	»

On considère souvent que l'abondance des capitaux dans les caisses de la Banque de France est la conséquence de la stagnation des affaires commerciales et industrielles. L'augmentation de l'encaisse de la Banque de France est-elle un signe de stagnation des affaires ?

Il n'y a cependant aucune corrélation nécessaire entre ces deux ordres de faits.

L'expérience le prouve d'une manière évidente : ainsi l'encaisse de la Banque de France a augmenté chaque année, depuis 1871 jusqu'en 1877; et cependant l'importance des affaires a suivi également une progression ascendante.

L'encaisse a subi une diminution considérable et extraordinaire en 1871, 1872 et 1873, par suite de circonstances exceptionnelles, à cause des sommes immenses que le Trésor a dû payer pour l'acquittement de ses dettes exigibles à l'intérieur et à l'extérieur; mais depuis 1873, nous sommes rentrés dans la situation normale.

Depuis lors, le chiffre des affaires et l'abondance du stock métallique ont augmenté en même temps.

Les escomptes par la Banque de France des effets à long terme ont pu diminuer, et les bénéfices de ce grand établissement s'amoindrir pendant quelque temps ; mais il ne faut pas attribuer ce double résultat à la décroissance des affaires générales.

Les effets à longue échéance sont escomptés en partie par les grandes sociétés financières, qui font de la sorte emploi des capitaux considérables dont elles sont dépositaires.

Les effets de commerce sont également escomptés par les compagnies de chemin de fer qui ont, elles aussi, dans leurs caisses, à certains moments, particulièrement aux époques rapprochées du payement des coupons semestriels, plusieurs centaines de millions qu'elles cherchent à employer momentanément.

Les capitaux disponibles d'une telle importance étaient inconnus autrefois, et ils absorbent une grosse partie des valeurs de portefeuille.

Malgré cette concurrence le chiffre des affaires de la Banque de France n'a pas diminué.

La masse de ses opérations en 1869 était de 7101 218 400 francs (supérieure de 1 224 514 000 francs au montant des opérations de l'année 1868); le nombre des effets de commerce escomptés par elle était de 6 682 874 500 francs, et la circulation de ses billets, de 1 294 795 600 francs.

En 1878, ses opérations se sont élevées à 9 786 539 700 francs; l'escompte des effets de commerce, à 7 606 306 900 francs; et la circulation de ses billets à 2 290 970 830 francs.

Cours des rentes françaises et des obligations de chemins de fer en 1869 et en 1880.

Nous terminerons cet exposé par un tableau du cours des rentes françaises et des obligations des grandes compagnies de chemins de fer depuis 1869 jusqu'en 1880.

ANNÉES.	RENTE 3 pour 100.	RENTE 5 pour 100.	OBLIGATIONS de la Comp. du Nord[1].
1er juillet 1869..........	70,47		343
— 1870..........	72,80		356
— 1871..........	53,90	85,82	304
— 1872..........	54,05	84,90	284
— 1873..........	55,85	90,08	277
— 1874..........	59,65	95,75	291.75
— 1875..........	64,00	104,02	316,25
— 1876..........	67,50	104,95	318,50
— 1877..........	70,35	106,75	336
— 1878..........	76,85	113,40	355
— 1879..........	82,80	115,95	387,50
— 1880..........	85,25	119,30	380

Résumé et conclusion.

En résumé, malgré les désastres de 1870 et 1871 et les charges financières qu'ils ont amenées, la consommation de tous les produits qui ont été frappés par des taxes spéciales a suivi une importante progression. Il en est ainsi pour le vin, l'alcool, la chicorée, le café, le cacao, le thé, le tabac, l'huile, le savon, la stéarine et le papier.

Il n'y a eu d'exception que pour le sucre, dont la consommation a diminué.

De 1869 à 1877, le commerce extérieur s'est élevé de 5500000000 de francs à 7300000000 de francs, ce qui constitue une augmentation de 1 milliard 800 millions. L'accroissement du commerce extérieur de l'Angleterre pendant la même période n'a pas été plus considérable.

1. Nous ne citons que les obligations de la compagnie du chemin de fer du Nord ; le cours des obligations des autres grandes compagnies est toujours correspondant, quoiqu'un peu inférieur.

Les transports de chemins de fer ont augmenté de 18 pour 100.

Les anciens impôts, malgré les surtaxes que presque tous ont subies, ont réalisé une plus-value de 162800000 francs en 1877, et, depuis lors, cette plus-value a encore augmenté jusqu'en 1880, de 177640217 francs.

Le rendement des impôts nouveaux et des octrois a progressé dans la même proportion.

Les grandes industries qui n'ont pas été directement imposées, mais qui ont eu à supporter leur part dans l'ensemble des taxes nouvelles, sont généralement en progrès.

Il est vrai que la production des combustibles minéraux et celle des fers et des tôles a plutôt diminué; mais la fabrication de l'acier a presque doublé.

Le nombre des broches des filatures de coton, de laine, de lin, de chanvre et de jute, considérées dans leur ensemble, est resté à peu près stationnaire, et celui des métiers mécaniques actifs des tissages des différents textiles s'est accru de 10 pour 100.

La valeur des biens mobiliers et immobiliers, de 1869 à 1877, a augmenté de 20 pour 100 ;

Les revenus industriels et commerciaux, de 30 pour 100.

Le capital mobilier, désigné sous le nom de valeurs mobilières, s'est accru de près de 2 milliards en cinq ans.

L'épargne générale ne s'est pas ralentie; aujourd'hui on la pratique même sur une plus large échelle.

Les dépôts dans les caisses d'épargne ont augmenté de 150 millions;

Et dans les grands établissements financiers de Paris, de près d'un milliard, sans compter les sommes déposées dans les sociétés de finances récemment créées.

Les économies réalisées annuellement sont de 1 milliard et demi à 2 milliards.

Notre stock métallique s'est reconstitué et développé.

L'encaisse métallique de la Banque de France, qui était

de 1266 millions de francs en 1869, s'élevait en 1877 à 2281 millions de francs.

Enfin, avant l'expiration d'une période de dix ans depuis nos grands désastres, malgré l'augmentation continue des dépenses budgétaires, on a pu effectuer plus de 300 millions de dégrèvements d'impôts !

Le cours de la rente française 5 pour 100, qui était à 70 fr. 47 centimes au 1er juillet 1869, après être descendu à 53 fr. 90 centimes en 1871, est monté à 85 fr. 25 centimes au 1er juillet 1880. Les obligations de la Compagnie du Nord se négociaient au cours de 343 francs avant la guerre de 1870 ; elles sont cotées actuellement à 400 francs environ.

Voilà les faits.

Faut-il en conclure que les 12 800 millions de francs de dépenses que nous ont causées les événements de 1870-1871, et les 750 millions d'impôts nouveaux que nous avons dû voter, ont été sans influence sur le développement de la richesse publique de la France ?

En aucune façon.

Ces faits déplorables pèsent au contraire lourdement sur nous; un grand nombre de générations en ressentiront encore les effets.

Il est incontestable que si nous n'avions pas à supporter les lourds sacrifices que le pays s'est imposés, notre industrie serait dans des conditions meilleures à l'intérieur et sur les marchés du monde : quels progrès n'aurions-nous pas réalisés, puisque, malgré tant d'entraves, nous avons pu maintenir la France en constante prospérité !

La conclusion à tirer de l'étude à laquelle nous nous sommes livré, c'est que les affaires générales et la fortune publique d'un pays profitent plus encore de l'influence salutaire d'une sage législation financière et d'un équilibre budgétaire sérieux, qu'elles ne souffrent du payement de taxes fiscales, même réputées excessives.

Rappelons-nous que le crédit et la situation économique d'un État dépendent principalement de la bonne administration de ses finances ; que les dégrèvements d'impôts, l'exécution des travaux publics et les plus utiles réformes doivent être subordonnés aux exigences impérieuses et supérieures de ses budgets.

FIN DU TOME SECOND

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME SECOND

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU TOME SECOND.



TABLE ALPHABÉTIQUE

DES MATIÈRES CONTENUES DANS LES TOMES I ET II

C

Contributions indirectes.

D

P

V

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE DU TOME SECOND

TABLE GÉNÉRALE

DES TOMES I ET II

TOME PREMIER

TOME II

FIN DE LA TABLE GÉNÉRALE DES TOMES I ET II

PARIS. — IMPRIMERIE ÉMILE MARTINET, RUE MIGNON, 2.